

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE CONTROLE PRÉVENTIF
DES
ENGAGEMENTS DE DÉPENSES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 24 Mai 1912, à 1 heure 1/2

PAR

GEORGES JULLIEN

RÉDACTEUR AU MINISTÈRE DES FINANCES

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.

*Suffragants { MM. Ambroise COLIN, professeur.
JÈZE, agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1912

A ma Mère.

A la mémoire de mon Père.

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE CONTROLE PRÉVENTIF DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 24 Mai 1912, à 1 heure 1/2

PAR

GEORGES JULLIEN

RÉDACTEUR AU MINISTÈRE DES FINANCES



Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.

*Suffragants { MM. Ambroise COLIN, professeur.
JÈZE, agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1912

LE CONTROLE PRÉVENTIF DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES

INTRODUCTION

Qu'il est loin le temps où Thiers s'écriait du haut de la tribune : « Saluez ce premier milliard, vous ne le reverrez plus. » Depuis lors le quatrième milliard était à peine atteint qu'il était dépassé. Aussi la tâche d'équilibrer un budget de quatre milliards et demi en recettes et en dépenses est certes fort lourde (1). Il faut en effet faire face à des exigences sans cesse croissantes en obtenant de nouvelles ressources d'un parlement ennemi des impôts nouveaux.

Ces dépenses nouvelles sont nécessitées par l'organisation de la démocratie, par la mise en œuvre des institutions sociales, telles que les retraites ouvrières.

Pour faire face à ces nouvelles charges, le ministre des

(1) Le budget de 1912 atteint la somme de 4.497.963.139 francs (loi du 27 février 1912).

finances, ministre de l'équilibre, propose des créations d'impôts, mais souvent en vain. Dans le projet de budget de 1912, il proposait à la Commission du budget d'imposer l'éclairage au gaz ou à l'électricité, mais la Commission ne se rallia pas à sa demande. De même de nombreux projets d'impôts sur le revenu ont été élaborés. Tous ces projets de réforme, quelles que soient leurs qualités, ne sont pas près d'aboutir.

Il serait bon, ne pouvant indéfiniment créer de nouvelles ressources, de diminuer les dépenses ou tout au moins d'utiliser les crédits ouverts en respectant leur affectation budgétaire. Ce serait déjà un acheminement vers l'économie, « car qu'est-ce que l'économie, au sens scientifique et viril du mot, sinon la bonne administration des crédits et des revenus de l'État, suivant la destination donnée par le Parlement ? (1) »

Tout n'est d'ailleurs pas fini, lorsqu'au prix de mille discussions laborieuses le budget est enfin voté : on se trouve en face de multiples dépassements de crédits ou autres irrégularités budgétaires dans différents ministères. L'augmentation des dépenses, sinon des besoins, se traduit par des demandes importantes de nouveaux crédits et sans relâche il faut voter des crédits additionnels.

Cette pratique, qui fait le désespoir de tous les ministres

(1) Discours de M. le Procureur général Renaud. Audience solennelle de rentrée de la Cour des Comptes du 16 octobre 1896. — Le contrôle de l'ordonnement des dépenses publiques par la Cour des Comptes, p. 12.

des finances, est des plus désastreuses pour les finances publiques, car elle bouleverse l'équilibre si difficilement obtenu. Aussi de tout temps et maintenant plus que jamais, a-t-on cherché à remédier à cette situation en organisant un contrôle sérieux de l'emploi des crédits.

On a pensé, avec juste raison, qu'ici encore, mieux vaut prévenir que guérir, et c'est vers l'organisation d'un contrôle préventif que se portent tous les efforts. « En cette matière plus qu'en toute autre, dit M. le Procureur général Renaud, il vaut mieux prévenir que réprimer ; je dirai même que récriminer, car on ne réprime jamais. »

Les dernières dispositions législatives, insérées dans la loi de finances du 13 juillet 1911, complétées par le décret du 31 août suivant, donnent à ces questions de contrôle préventif une actualité qui démontre bien son importance. Elles montrent que le contrôle répressif, ainsi que le dit M. le Procureur général Renaud, est insuffisant, inefficace, parce que postérieur, et que les dépenses publiques ne seront vraiment contrôlées que le jour où elles le seront préventivement à leur engagement.

La dépense engagée, malgré les irrégularités dont elle sera entachée, il faudra bon gré mal gré la payer ; l'État doit faire honneur à toutes ses dettes, sous peine de n'être plus réputé « solvable et honnête homme » et de ruiner son crédit.

Le contrôle de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses serait-il mal organisé ? Un bon contrôle des engagements remédierait à leur insuffisance et diminuerait

même leur caractère d'absolue nécessité en arrêtant à leur naissance les dépenses irrégulières.

Qu'est-ce en effet qu'engager une dépense? Dans un sens très large on peut dire que c'est prendre une décision dont l'exécution rendra l'État débiteur.

C'est donc la première des opérations d'un service de dépenses publiques qui comprendra ensuite :

1° La réalisation des droits ainsi créés par la transformation d'éléments de prévision en éléments de fait, c'est-à-dire l'exécution du service.

2° La transformation de ces éléments de fait en éléments de droits acquis, c'est-à-dire la liquidation.

3° L'extinction des droits acquis contre l'État, acte qui se dédouble en deux opérations, l'une administrative, l'ordonnancement, l'autre comptable, le paiement.

Les ministres n'ont pas toute liberté pour engager les dépenses. Ils sont d'abord liés par certaines règles générales : obligations pour entreprendre certains travaux publics d'y être préalablement autorisés soit par une loi, soit par un décret, et en général de passer tous marchés par adjudication publique avec libre concurrence et publicité. Mais surtout ils doivent se conformer à de nombreuses prescriptions budgétaires, très strictes, très formelles en leurs termes, mais en réalité sans sanction véritable.

Il leur faut respecter la spécialité budgétaire telle qu'elle a été établie par la loi de finances. Cette obligation leur est imposée par l'article 41 du décret du 31 mai 1862, qui

interdit les dépassements de crédits : « Les ministres ne peuvent sous leur responsabilité dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux ni engager aucune dépense nouvelle avant qu'il ait été pourvu au moyen de la payer, par un supplément de crédit. »

De même les virements de crédits leur sont prohibés par l'article 30 de la loi du 16 septembre 1871 (1) et les interversions d'exercices par l'article 8 du décret de 1862 (2).

Malheureusement les ministres ont une grande tendance d'enfreindre les règles budgétaires en se remuant dans les chapitres. Sans compter en fin d'exercice les dépenses précipitées et inconsidérées dans le seul but d'empêcher les annulations et de ne pas voir les chapitres visés moins biens dotés l'année suivante. On ne se souvient pas assez du mot de M. Doumer : « Les crédits ouverts au budget devraient toujours être considérés comme des maxima qu'on ne devrait jamais dépasser ou épuiser sans nécessité. »

Pour assurer l'observation des règles budgétaires, des contrôles multiples ont été organisés. Sont-ils suffisants ? Ont-ils réussi à endiguer le flot croissant des dépenses irrégulières ou inutiles ? C'est à cette étude que nous con-

(1) Loi du 16 septembre 1871, art. 30 : « Aucun virement de crédit ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre. »

(2) Décret du 31 mai 1862, art. 8 : « Les crédits ouverts pour les dépenses de chaque exercice ne peuvent être employés à l'acquittement des dépenses d'un autre exercice. »

6 CONTROLE PRÉVENTIF DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES

sacrerons la première partie de ce travail, et nous y constaterons que le contrôle répressif est totalement insuffisant.

Dans une deuxième partie, nous examinerons les systèmes possibles de contrôle préventif, et en particulier l'étude de quelques législations étrangères pourra nous donner des renseignements très intéressants sur les résultats à attendre de ces différents systèmes et nous permettre d'apprécier, dans une troisième partie, le contrôle préventif en France en faisant ressortir les avantages et les lacunes qu'il présente.

PREMIÈRE PARTIE

Le Contrôle de l'exécution du Budget

L'exécution du budget, voté par les chambres législatives, est confiée aux ministres, consommateurs de dépenses. L'emploi des crédits est en effet l'une des manifestations les plus importantes de l'exercice du pouvoir. Tous les actes ministériels se résolvent en fin de compte par un engagement de crédits. Qu'il s'agisse d'encourager l'agriculture, le commerce, qu'on tente de maintenir notre marine marchande afin qu'elle soit par delà les mers comme un prolongement du pays, que l'on protège l'industrie nationale contre la concurrence étrangère, toutes ces mesures entraînent des dépenses. Plus que jamais aussi il importe que le pays soit fort, que son armée, sa marine, lui permettent d'envisager sans crainte et avec confiance l'avenir, mais ce régime de paix armée nécessite des dépenses qui absorbent la plus forte partie du budget. L'instruction publique, les œuvres sociales, les travaux publics, contribuent aussi à l'accroissement des dépenses

budgétaires. On a donc raison de dire que gouverner c'est dépenser.

L'emploi des crédits est fait au moyen de deux catégories d'agents : les ordonnateurs et les comptables.

Les ordonnateurs engagent les dépenses, liquident et ordonnancent les paiements, mais ils ne s'occupent aucunement du maniement des fonds ; les comptables effectuent les paiements. Cette distinction est nettement établie par l'article 14 du décret de 1862 : « Des administrateurs et des ordonnateurs sont chargés de l'établissement et de la mise en recouvrement des droits et produits, ainsi que de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses. Des comptables responsables sont préposés à la réalisation des recouvrements et des paiements. » L'article 17 renforce cette séparation de fonctions : « Les fonctions d'administrateur et d'ordonnateur sont incompatibles » (1).

Cette spécialisation de fonctions, en dehors du rôle très distinct confié aux uns et aux autres, s'accuse encore par quelques différences entre ces deux catégories d'agents. Tout d'abord les ordonnateurs rendent leurs comptes par exercice, et les comptables par gestion.

Une deuxième différence est relative aux autorités chargées de contrôler leurs actes. Les ordonnateurs ne sont vérifiés que par leurs chefs hiérarchiques et par les Assemblées qui ont accordé les crédits ; quant aux comp-

(1) Ce texte reproduit textuellement l'article 17 de l'ordonnance du 14 septembre 1822.

tables, ils sont justiciables de la Cour des Comptes. Enfin les ordonnateurs ne sont astreints, en général, à aucune garantie pour les irrégularités qu'ils pourraient commettre, tandis que l'État prend de nombreuses précautions pour se garantir contre tous ceux qui ont le maniement des deniers publics.

Une étude sur les garanties prises contre les ordonnateurs et contre les comptables fera apparaître l'efficacité du contrôle de ceux-ci et la nécessité de renforcer le contrôle de ceux-là.

CHAPITRE PREMIER

LE CONTROLE DES COMPTABLES

L'article 14 du décret du 31 mars 1862 parle de la responsabilité des comptables, en passant sous silence celle des ordonnateurs ; c'est qu'en effet la responsabilité des comptables est des mieux établie car elle est sanctionnée par un contrôle efficace.

Le Trésor est d'abord garanti pour le recouvrement des créances qu'il peut avoir contre les comptables par le cautionnement (1) que doit verser tout détenteur de deniers publics avant son entrée en fonctions (art. 20 du décret de 1862). De plus, la loi du 5 septembre 1807 réserve au Trésor un privilège sur les meubles des comptables, privilège de second ordre, il est vrai, puisqu'il est primé par les privilèges généraux et particuliers des articles 2101 et 2102 du Code civil (frais de justice, frais funéraires et de

(1) L'article 41 de la loi de finances du 26 décembre 1908 autorise les comptables, membres d'associations de cautionnement mutuel, à remplacer leur cautionnement en numéraire ou en rentes sur l'État par une caution solidaire fournie par leur association. — V. décret du 16 janvier 1909.

dernière maladie, salaire des gens de service, fournitures de subsistances au débiteur et à sa famille, loyers, dettes gagées, etc.....)

Enfin, le Trésor possède un certain nombre de droits sur les immeubles des comptables : l'hypothèque légale de l'article 2101 § 3 du Code civil (loi de 1807, art. 6, § 1 et 2) et sur les biens de leurs femmes : privilège sur les biens meubles (loi de 1807, art. 2), privilège sur les immeubles acquis à titre onéreux par la femme après la nomination du comptable.

Le législateur s'est d'ailleurs préoccupé de garantir le public contre les exactions des comptables en matière de perception d'impôt. Chaque année en effet, la loi de finance se termine par cet article, devenu clause de style et toujours voté sans discussion : « Toutes contributions directes ou indirectes autres que celles qui sont autorisées par les lois de finances de l'exercice 19.... à quelque titre ou sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent sont formellement interdites, à peine contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition pendant trois années contre tous receveurs, percepteurs, ou individus qui en auraient fait la perception. »

Ces garanties nombreuses sont d'autant plus efficaces qu'au cours de leur gestion les comptables sont soumis à un contrôle incessant de leurs supérieurs hiérarchiques.

Cette surveillance est exercée au moyen tant de trans-

missions périodiques de documents que de vérifications sur place. Tous les dix jours ou tous les mois, les comptables doivent faire parvenir à leurs supérieurs hiérarchiques un bordereau récapitulatif de leurs opérations pendant la période écoulée. Ces bordereaux de renseignements, rapprochés des écritures tenues par les comptables supérieurs ou par l'administration centrale des finances, permettent de s'assurer de la bonne gestion des comptables et de la situation de leur caisse. C'est en effet en un contrôle de caisse que se résume la vérification dont les comptables sont l'objet, contrôle assuré aussi par les versements périodiques des comptables subordonnés aux caisses des comptables supérieurs. Les receveurs des régies financières, receveurs des douanes, receveurs ambulants ou receveurs particuliers des contributions indirectes, les receveurs des postes effectuent leurs versements aux caisses des receveurs principaux de leurs administrations, les percepteurs des contributions directes et des taxes assimilées aux caisses des receveurs particuliers et ceux-ci aux caisses des trésoriers-payeurs généraux. A chacun de leurs versements, ils remettent des bordereaux accompagnés des pièces justificatives de leurs recettes ou de leurs dépenses, pièces transmises ensuite au ministère des finances.

Un contrôle spécial avait été organisé sur les virements de fonds effectués par les comptables dans les diverses caisses du Trésor à la suite d'un abus de confiance de la part du caissier Kessner en 1832. Une loi du 24 avril 1833, complétant le décret du 4 janvier 1808 et l'ordonnance du

18 novembre 1817, qui n'étaient pas strictement appliqués, décida que tout versement ou envoi en numéraire et autres valeurs fait aux caisses des trésoriers-payeurs-généraux et des receveurs particuliers pour un service public donnerait lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé à talon. Ce récépissé pour être libératoire et former titre envers le Trésor public devait être visé et séparé de son talon, à Paris de suite, et dans les départements dans les vingt-quatre heures par l'agent administratif désigné à cet effet. C'étaient dans les départements le préfet et le sous-préfet qui étaient chargés du visa des récépissés. A la sous-préfecture les talons étaient détachés des récépissés ; et en fin de journée ils devaient être renvoyés aux comptables qui les comprenaient dans leur comptabilité. Mais les employés de préfecture ne manifestaient qu'un zèle et un empressement très relatif à remplir cette mission ; aussi le législateur reconnaissant que ce contrôle était plutôt une cause de retard qu'une assurance de bonne vérification le supprima par la loi du 31 décembre 1896 (1).

Aux termes de l'article 41 de cette loi le visa du récépissé est supprimé, mais pour être libératoire et former titre contre le Trésor, ce récépissé doit être détaché d'une formule à talon. Le contrôle antérieur de l'agent administratif, dont la pratique avait démontré le peu de valeur, a été remplacé par une nouvelle texture des récépissés.

(1) Cette réforme a été condamnée en 1899 par la Cour des Comptes qui préférait le système de la loi de 1833 (Rapport sur l'exercice 1897, p. 144.)

Ces récépissés, semblables aux mandats-postes, portent des chiffres latéraux dont le total doit reproduire le montant de la somme quittancée.

A Paris, les opérations du caissier-payeur central sont soumises à une vérification toute particulière de la part du « Contrôleur central du Trésor public. » Cet agent s'assure de la régularité des opérations de recettes et de dépenses et surveille les caisses du Trésor.

Le contrôle sur pièces est complété par un contrôle sur place. A certaines époques, les chefs hiérarchiques effectuent des tournées plus ou moins inopinées dans les bureaux des comptables : les receveurs des finances chez les percepteurs, les contrôleurs et les inspecteurs des régies financières chez leurs ressortissants. Ils visent leurs registres après avoir vérifié la caisse et avoir fait l'appel des valeurs, des pièces justificatives et des divers éléments de comptabilité. Ils complètent leur vérification par tous les autres moyens indiqués par les règlements spéciaux à chaque service. La représentation des récépissés délivrés par les comptables supérieurs justifie du versement intégral des sommes que les comptables inférieurs étaient tenus de recouvrer. En particulier, en matière de recettes, les vérificateurs examinent si le comptable a fait rentrer les recettes dont le recouvrement lui incombait ; en matière de dépenses, ils s'assurent au vu des mandats ou des extraits d'ordonnances dûment acquittés, que toutes les dépenses ont été payées et qu'elles l'ont été régulièrement.

Le contrôle sur place est spécialement dévolu à l'Inspection des finances. Les inspecteurs des finances dans des tournées périodiques vérifient la comptabilité et la caisse des comptables. Semblables aux *missi dominici* de l'ancien régime, ils examinent la marche des divers services financiers et en particulier celle du recouvrement des produits directs et indirects.

Le contrôle administratif exercé sur les comptables au cours de leur gestion est donc des mieux organisé et il est rare qu'une irrégularité puisse passer au travers du réseau serré de ces vérifications sans être aussitôt relevée. Cette phase administrative est elle-même complétée par une phase judiciaire : le comptable n'est définitivement libéré et ne peut obtenir le remboursement de son cautionnement qu'autant que la Cour des Comptes l'a complètement dégagé.

Chaque année en effet, et en fin de leur gestion, les comptables produisent à la Cour leurs comptes, préalablement soumis à la vérification de la comptabilité publique (1).

Tous les comptables sont obligés de présenter leurs comptes à la Cour et ils ne sauraient songer à se dispenser de cette formalité par l'abandon de leur cautionnement (2).

(1) Le caissier payeur central transmet directement ses comptes à la Cour.

(2) Les comptables principaux rendent seuls directement des comptes à la Cour (art. 317 et 321 du décret du 31 mai 1862) ; mais

Les observations formulées dans le rapport présenté au jugement de la Cour portent d'une part sur la ligne du compte, c'est-à-dire sur les charges et les souffrances dont chaque article du compte a paru susceptible et d'autre part sur la comparaison de la nature des recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les crédits.

A la suite de ce rapport et de la discussion à laquelle il donne lieu, la Cour prononce son jugement. Par ses arrêts définitifs, la Cour établit si les comptables sont quittes, en avance ou en débet. Elle prononce dans les deux premiers cas leur décharge définitive, et, si les comptables ont cessé leurs fonctions, elle ordonne mainlevée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mises ou prises sur leurs biens à raison de la gestion dont le compte est jugé. Elle les condamne dans le troisième cas à solder leur débet dans le délai prescrit par la loi.

Enfin si dans l'examen des comptes, la Cour découvre des faux et des concussions, il en est rendu compte au ministre des finances et référé au ministre de la justice qui fait poursuivre les auteurs devant les tribunaux ordinaires (loi de 1807, art. 16.)

Cet exposé suffit à démontrer l'efficacité des contrôles multiples auxquels sont soumis les comptables et des

leurs comptes comprennent ceux des comptables inférieurs, qui ont compté de clerc à maître avec les comptables supérieurs.

sanctions qui garantissent leur gestion. D'ailleurs si de nombreuses gestions échappent encore au contrôle de la Cour des Comptes, de plus en plus on tend à y remédier : en ce sens l'article 126 de la loi de finances du 13 juillet 1911 (1).

Les efforts les plus grands des législateurs tendent surtout à l'organisation, au renforcement du contrôle des ordonnateurs. L'étude du contrôle dont ils sont l'objet permettra d'apprécier son infériorité sur le contrôle des comptables, car, ainsi que le disait en 1842 M. de Montcloux, ancien caissier du Trésor (2) : « On juge l'instrument, on ne juge pas la main qui le pousse. Dans la gestion des comptables, une erreur d'un centime est impitoyablement relevée; la gestion de l'ordonnateur est au-dessus de l'examen. »

(1) Art. 126 : « Seront soumis au contrôle de la Cour des Comptes dans les conditions qui seront déterminés par un décret, les comptes :

a) des comptables chargés de recouvrer, aux colonies, les recettes perçues au profit des budgets généraux ou locaux.

b) des comptables des budgets régionaux, provinciaux ou municipaux, ainsi que des hospices et établissements de bienfaisance des colonies, lorsque le montant des recettes ordinaires constatées dans les trois dernières années dépasse 30.000 francs par an. »

(2) M. de Montcloux, *De la comptabilité publique en France*.

CHAPITRE II

LE CONTROLE DES ORDONNATEURS

Les actes de comptables sont soumis à un contrôle minutieux tant de leurs chefs que de la Cour des Comptes, bien que les exactions qu'ils pourraient commettre soient, sauf exception, relativement peu importantes ; encore le Trésor est-il efficacement protégé contre elles.

Il n'en est pas de même de la deuxième catégorie d'agents chargés de l'exécution du budget. Et cependant les fautes commises par les ordonnateurs peuvent avoir, et ont souvent une répercussion beaucoup plus néfaste sur les finances publiques que celles dont les comptables pourraient se rendre coupables.

Malgré cela les ordonnateurs ne sont astreints à verser aucun cautionnement pour garantir leur gestion (1), leurs biens ne sont grevés d'aucune hypothèque. Leur responsabilité est donc plutôt morale que pécuniaire.

(1) Quelques ordonnateurs secondaires sont cependant obligés de déposer un cautionnement ; ce sont les directeurs départementaux des régies financières.

Serait-il d'ailleurs possible de rendre les administrateurs pécuniairement responsables de leurs actes ? Et quand bien même cela se pourrait, serait-ce là une précaution habile ? Nous ne le pensons pas. On ne saurait obliger un ministre à réparer pécuniairement les fautes qu'il aurait commises dans son administration par lui-même ou par ses subordonnés ou bien l'astreindre à verser un cautionnement.

Imposer de telles obligations aux administrateurs, mais alors, en raison des risques énormes qu'ils pourraient courir et de l'importance que devrait avoir leur cautionnement pour garantir suffisamment le Trésor public, ce serait ne rendre le pouvoir accessible qu'aux seuls favorisés par la fortune et en écarter grand nombre d'hommes de valeur qui ne pourraient accepter une telle responsabilité. Qui d'ailleurs voudrait risquer ainsi sa fortune pour la gestion des affaires publiques ? De telles mesures, comme le fait remarquer Léon Say (1), seraient propres à amener des grèves de ministres.

La responsabilité morale des administrateurs serait bien suffisante si elle était mise en œuvre par un contrôle efficace. Malheureusement, il est loin d'en être ainsi et les contrôles tant préalables que postérieurs, auxquels sont soumis les ministres, sont insuffisants à arrêter les nombreuses irrégularités qu'ils commettent.

(1) Léon Say, *Les Finances*, p. 59.

SECTION I

Contrôle de l'Ordonnancement

Le rôle des ordonnateurs peut se diviser en deux actes :

1° Engagement des dépenses.

2° Liquidation et ordonnancement des dites dépenses.

A cette division correspond une différence dans le contrôle. Le contrôle *à priori* des ordonnateurs peut s'exercer sur le fait budgétaire lui-même, au moment où il s'effectue, c'est le contrôle préalable qui se traduit par un visa ; il peut saisir l'opération au moment où elle prend naissance et vérifier la régularité du contrat ou du marché, c'est alors le contrôle préalable des engagements de dépenses au sens complet du mot. Mais ce contrôle préalable peut aussi s'exercer sur l'ordre de paiement délivré par l'administrateur à la suite du contrat ou du marché. Il examine cet ordre au point de vue de sa régularité matérielle et de sa conformité aux règles de la spécialité budgétaire ; c'est alors le contrôle de l'ordonnancement.

Le contrôle de l'ordonnancement a été le premier établi ou tout au moins le premier auquel on ait cru suffisant de soumettre les ministres.

Le contrôle de l'ordonnancement et de l'imputation est l'œuvre de trois organes : la Comptabilité centrale de chaque ministère, la Direction du Mouvement général

des fonds et la Direction générale de la Comptabilité publique.

Ces différents services exercent leur vérification en vue de garantir la responsabilité des ministres ordonnateurs et celle du ministre des finances. En effet lorsque le budget est voté, deux responsabilités doivent garantir, vis-à-vis du Parlement, le régulier emploi des crédits : la responsabilité des ministres ordonnateurs pour les crédits qu'ils engagent dans leurs départements, la responsabilité du ministre des finances, pour toutes les dépenses qui sont payées par le Trésor.

Les ministres ordonnateurs ne doivent engager aucune dépense, en dehors des objets déterminés et au-delà des limites fixées dans chaque chapitre (art. 42 du décret du 31 mai 1862).

Dans chaque ministère, le bureau de comptabilité suit les émissions d'ordonnances par la tenue d'un journal général et d'un grand livre (art. 296, décret 1862), où sont inscrits les diverses opérations budgétaires accomplies. Pour s'assurer de la disponibilité des crédits, le ministre n'a à faire qu'une simple soustraction entre le montant des crédits alloués et celui des dépenses ordonnancées.

Le contrôle exercé par le bureau de comptabilité est inefficace en raison de la trop grande dépendance des fonctionnaires de ce bureau par rapport à l'ordonnateur qu'ils sont chargés de contrôler. Le chef de la comptabilité ne peut songer à tenir tête au Conseil des directeurs, car, dit M. Pradon dans sa proposition de loi du 17 mai 1888

sur la réorganisation des services d'ordonnancement et de comptabilité dans chaque ministère : « Ce serait une lutte quotidienne. On sait ce qui advient du pot de terre contre le pot de fer. Pour éviter pareil malheur notre comptable doit satisfaire ses chefs, même aux dépens de sa conscience. Son rôle, aux calculs près, consiste, non pas à prévenir ou à dénoncer, mais à masquer les irrégularités dans les dépenses. »

Quant au ministre des finances, responsable des dépenses budgétaires, il ne doit autoriser le paiement d'aucune ordonnance dépassant les limites des crédits disponibles ou s'appliquant à un objet non prévu par la loi (art. 83, décret 1862). Pour couvrir le ministre des finances, notre code de comptabilité du 31 mai 1862 lui permet d'exercer son contrôle par la distribution mensuelle des fonds, le contrôle préalable de l'ordonnancement et enfin la vérification des payeurs.

La direction du Mouvement général des fonds est chargée, au ministère des finances, de s'assurer que les ordonnances émises restent bien dans la limite des crédits disponibles. A cet effet, elle tient pour chaque ministère un carnet, sur lequel est inscrit le montant des crédits ouverts par la loi de finances et les lois de crédits additionnels. Elle inscrit d'autre part, au fur et à mesure de leur émission, les ordonnances de paiement et de délégation. Un simple coup d'œil permet donc de s'assurer que l'ordonnance se maintient dans la double limite des crédits ouverts par la loi de finances et le décret de distribution

mensuelle des fonds. S'il n'y a aucune irrégularité, le Mouvement des fonds revêt l'ordonnance de son visa, sans lequel elle ne saurait être payée.

Un contrôle préalable aux paiements est de plus effectué par les comptables eux-mêmes. Ce contrôle porte sur la nature même de l'ordonnance ou du mandat.

En effet, aux termes de l'article 10 du décret du 31 mai 1862, « aucun paiement ne peut être effectué qu'au véritable créancier justifiant de ses droits et pour l'acquittement d'un service fait. » Avant de payer le mandat qui lui est présenté, le comptable doit procéder à une double vérification : il doit d'abord s'assurer de la régularité des pièces justificatives de la dépense : factures, mémoires, procès-verbaux d'adjudication (1). Cet examen lui permettra de s'opposer aux dépassements de crédits qui se dissimuleraient sous le couvert de mandats fictifs. Ensuite, il doit voir si le paiement rentre bien dans la limite des crédits disponibles.

Au cas où sur l'un ou l'autre de ces deux points, le payeur relève une irrégularité, il doit surseoir au

(1) La liste des pièces justificatives à joindre à chaque mandat a été arrêtée, conformément à l'ordonnance du 14 septembre 1822, par une commission, après entente du ministre des finances et des ministres ordonnateurs.

Le travail de vérification des pièces est effectué par les payeurs principaux (trésoriers payeurs généraux) et non par les payeurs secondaires, qui paient pour le compte du trésorier payeur général et sur son « Vu bon à payer. » Les payeurs secondaires n'ont donc qu'à s'assurer de l'identité de la partie prenante et en obtenir un acquit authentique.

paiement et informer de suite et le ministre des finances et le ministre ordonnateur qui pourra l'obliger à payer au moyen d'une réquisition. Cette réquisition annexée comme pièce justificative dégagera la responsabilité du comptable.

Ce contrôle concomitant de l'exécution de la dépense est tout à fait insuffisant. D'une part le visa du Mouvement général des fonds permet de s'assurer que l'ordonnance ne dépasse pas les crédits ouverts, mais non qu'elle est bien affectée sur le chapitre qui doit la supporter; et même aucun texte ne permet au ministre des finances de refuser son visa en prétextant une fausse imputation. De plus, les comptables ne disposent pas de moyens propres à leur permettre d'exercer efficacement le contrôle qui leur incombe; il est rare qu'ils puissent connaître avec certitude la situation des crédits engagés; leur état de subordination leur enlève toute indépendance, toute liberté d'action.

SECTION II

Contrôle répressif exercé par la Cour des Comptes

Cette inefficacité du contrôle préalable est-elle compensée par une bonne organisation du contrôle *à posteriori*? Il ne le semble pas.

Les ministres sont tenus de relater dans des comptes annuels toutes leurs opérations financières (décret de 1862,

art. 152 à 160). Ces comptes sont destinés à faire ressortir que l'administrateur s'est strictement renfermé dans les limites qui lui ont été assignées. Dressés conformément au cadre du budget, ils vont présenter en recettes les évaluations budgétaires et en regard pour chaque nature de recettes le montant des droits constatés au profit du Trésor, les recouvrements effectués et par différence les restes à recouvrer.

En dépenses ils présentent les prévisions budgétaires c'est-à-dire les crédits ouverts par chapitre et en regard de ces crédits pour chaque nature de dépense les droits constatés, acquis aux créanciers, les sommes payées, et par différence les restes à payer.

C'est à l'aide des livres tenus par le bureau de comptabilité dans chaque ministère que sont établis ces comptes.

Chaque ministre doit fournir un compte des dépenses de son ministère dressé par exercice et dans lequel il relate les ordonnances émises et les paiements effectués. Il publie de plus s'il y a lieu un compte-matières.

Le ministre des finances, outre le compte définitif des dépenses de son département, fournit un compte définitif des recettes de l'État. Il y indique les produits perçus et les droits constatés.

Enfin le ministre des finances publie un compte général de l'administration des finances (art. 160, D. 1862). Les éléments de ce compte, préparé par la Direction générale de la Comptabilité publique, sont extraits du journal général et du grand livre tenu à cette direction. Il com-

prend toutes les opérations de recettes et de dépenses du 1^{er} janvier au 31 décembre; ce n'est donc pas un compte d'exercice mais un véritable compte de gestion.

Comme eux il a un point de départ, une encaisse initiale : la totalisation des encaisses partielles des comptables au 1^{er} janvier. Après avoir présenté la situation de tous les services de recettes et de dépenses effectués dans le cours de l'année il aboutit à un solde qui est l'encaisse finale du Trésor au 31 décembre. Pour avoir une vue d'ensemble sur les opérations d'un exercice et contrôler les comptes des ministres, qui sont présentés par exercice, il est donc nécessaire de rapprocher les données présentées par les comptes de deux années consécutives.

Au compte général de l'administration des finances sont annexés le compte des contributions et revenus publics, le compte des dépenses publiques, le compte de trésorerie, le compte des budgets et les comptes des divers services publics.

Chaque année une commission extraparlamentaire est chargée de s'assurer de la concordance des comptes ministériels et des comptabilités centrales. Elle est composée d'un sénateur président, de deux députés, d'un conseiller d'État et d'un maître des requêtes, d'un conseiller maître de la Cour des Comptes et de trois conseillers référendaires, soit neuf membres nommés par décret sur la proposition du ministre des finances.

Les résultats de sa vérification sont consignés dans un

rapport communiqué au ministre des finances, au Sénat et à la Chambre des députés (1).

Ainsi publiés et vérifiés, les comptes des ministres sont soumis, pour avis, à l'examen de la Cour des Comptes. Bien que la loi organique du 16 septembre 1807 établit que la Cour ne peut en aucun cas s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs, la Cour est en fait amenée à exercer sur eux une action assez réelle. Ce contrôle a été longtemps et est encore le seul qui ait rappelé aux ministres qu'ils devaient se conformer à quelques règles budgétaires ; et cependant à le juger par ses résultats, on peut mettre fortement en doute son efficacité.

Aux termes de l'article 22 de l'ordonnance du 14 septembre 1822, « la Cour des Comptes constatera et certifiera d'après le relevé des comptes individuels et les pièces justificatives que doivent exiger les comptables..... l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministre des finances et par chaque ministre ordonnateur. » La Cour ne peut donc pas comme pour les comptables redresser les abus commis par les ordonnateurs, mais elle a le droit de signaler ces abus à ceux qui ont le pouvoir de les faire cesser et de les punir. Elle relève les irrégularités de toute nature qui proviennent de leur fait et les signale aux

(1) La Commission est chargée d'arrêter au 31 décembre le Journal et le Grand livre de la comptabilité publique, les livres de la Dette inscrite, les états sommaires de débats et de créances dont le recouvrement est confié à l'agent judiciaire du Trésor.

ministres, quand ces irrégularités sont imputables aux agents de leurs services, et au Président de la République lorsqu'elles sont imputables aux ministres.

Une correspondance connue sous le nom de référés, est échangée chaque jour entre la Cour et les divers départements ministériels pour appeler leur attention, demander des explications ou des régularisations sur les faits administratifs qui ont paru critiquables (1).

De plus, pour toutes les irrégularités graves, pour celles dont les observations n'ont pas pu amener le redressement, pour celles qui concernent spécialement la responsabilité des ministres, une mention spéciale est insérée dans le rapport public adressé chaque année au Président de la République, imprimé par les soins du ministre des finances et distribué à tous les membres du Parlement.

Indépendamment des référés et du rapport public, un acte solennel, qui constitue la plus importante des attributions de la Cour, vient garantir et certifier l'exactitude des comptes publiés par les ministres ordonnateurs et le régulier emploi des crédits. Cette déclaration forme le couronnement de la vérification de la Cour sur les actes concernant chaque exercice. La Cour examine un à un tous les faits de recettes et de dépenses qui figurent dans les comptes de tous les comptables du Trésor. Elle s'assure

(1) Un décret du 31 mai 1911 a institué au ministère des finances, une Commission permanente chargée de suivre les référés adressés aux différents ministères. Cette commission est présidée par le Directeur adjoint de la Comptabilité publique.

que les recettes sont faites conformément aux lois, que les paiements ont pour objet d'acquitter une dette de l'État régulièrement justifiée, qu'ils sont appuyés des pièces réglementaires et qu'ils sont imputés sur les crédits qui leur sont affectés par le Parlement.

Toutes les irrégularités relevées dans cette vérification donnent lieu à des injonctions, ou sont signalées par la déclaration générale, selon qu'elles engagent la responsabilité des comptables ou des ordonnateurs.

Lorsque tous les comptes des comptables sont jugés pour les opérations d'un exercice, les résultats constatés par les arrêts sont rapprochés au moyen des résumés généraux, des résultats identiques inscrits aux comptes des ministres et la déclaration générale prononce la conformité de ces résultats. Mais cette déclaration de conformité est accompagnée de réserves, et un tableau spécial qui y est annexé, tableau désigné sous le nom d'État 1 *bis*, a pour objet de faire ressortir toutes les infractions commises à la spécialité des crédits, non seulement les dépenses faites sans crédits mais celles qui constituent des interversions de ministères à ministères, d'exercices à exercices, de chapitres à chapitres. En lisant la déclaration générale de ce tableau, en lisant le rapport public, les Chambres peuvent se rendre compte de la façon dont leur volonté a été exécutée (1).

(1) Sur l'utilité du rapport public. V. Rapports sur les exercices 1893 et 1896.

La multiplicité des contrôles *à posteriori* ne suffit pas à arrêter pour l'avenir les irrégularités budgétaires. Il n'est besoin pour se convaincre de l'insuffisance de ces différents contrôles que d'ouvrir au hasard le rapport public où la Cour chaque année relève les infractions nombreuses commises par les ordonnateurs (1).

Les abus résultant des engagements de dépenses illicites sont rangés par la Cour en trois groupes principaux suivant leur ordre de gravité croissante :

- 1° Virements de crédits;
- 2° Dépassements de crédits;
- 3° Dépenses sans crédits.

Les manquements à la règle de la spécialité des crédits se manifestent par des interversions ou virements de dépenses. Ce sont les moyens les plus fréquemment et les plus diversement employés pour échapper aux règles budgétaires. Toutes les divisions du budget sont mises à contribution par les ordonnateurs, qui font porter ces virements d'un exercice, d'un ministère ou d'un chapitre à un autre.

Les virements de crédits sont surtout utilisés en vue de l'intérêt du personnel des administrations.

De tout temps les administrations ont persisté en dépit des observations de la Cour, à accroître par des virements

(1) V. sur l'inefficacité de ces contrôles le rapport général sur le projet de règlement de l'exercice 1907, fait par M. Emmanuel Brousse. Ch., 1911, annexe n° 1226.

les crédits du personnel des administrations centrales.

Déjà dans le rapport sur l'exercice 1871 la Cour en fait la remarque :

« La Cour a chaque année l'occasion de signaler l'accroissement irrégulier des crédits affectés au personnel des administrations centrales. Elle ne saurait admettre qu'au moyen de l'imputation d'une partie de ces dépenses sur les fonds qui leur sont étrangers, il soit permis de modifier les allocations résultant de la loi de finances.

« De même que les années précédentes, les prélèvements sur les chapitres étrangers au personnel se présentent sous forme de traitements fixes soumis à retenue, d'indemnités permanentes ayant le caractère de véritables traitements, enfin d'indemnités ou gratifications pour travaux extraordinaires. »

Chaque année la critique se renouvelle ; les administrations n'en contestent pas le bien fondé et déclarent même prendre les mesures nécessaires pour y mettre fin. Cependant la situation ne se modifie pas.

Le Parlement prenant note des observations de la Cour a voulu les sanctionner par un texte spécial pour marquer davantage la défense faite par l'article 30 de la loi du 16 septembre 1871. A cet effet une série de dispositions a été insérée dans les lois de finances du 29 décembre 1882, art. 16 ; du 13 avril 1900, art. 35 ; du 30 mars 1902, art. 79 ; du 22 avril 1903, art. 43.

Cette dernière disposition est ainsi libellée :

« A partir du 1^{er} janvier 1906 sera interdite l'impu-

tation sur des chapitres autres que ceux affectés aux dépenses des administrations centrales, de tous traitements, indemnités, ordinaires ou extraordinaires allouées au cadre permanent, auxiliaire ou temporaire employé dans les administrations centrales des ministères. »

Ces textes nombreux n'ont pas empêché la Cour de relever encore dans le rapport sur l'exercice 1909 que : « les administrations centrales des ministères sont trop souvent disposées à accroître indirectement les crédits affectés par le budget à la rétribution du personnel. C'est ainsi qu'elles imputent fréquemment sur des chapitres étrangers au fonctionnement des services centraux soit des allocations payées aux fonctionnaires de ces services, soit des indemnités attribuées à des agents qu'elles ont appelés de l'extérieur. Les efforts persévérants de la Cour pour mettre un terme à ces abus ont toujours été approuvés par le Parlement... On pouvait espérer que des dispositions si formelles feraient définitivement cesser les irrégularités signalées. Il n'en a rien été... »

Et infatigablement dans son dernier rapport public, le rapport sur l'exercice 1909, la Cour écrit que « comme les années précédentes, elle doit signaler au Parlement diverses infractions à l'article 43 de la loi de finances du 22 avril 1905... » (p. 13).

Quelques exemples empruntés aux rapports publics de ces vingt dernières années montrent l'importance de ces virements interdits.

Dans son rapport sur l'exercice 1891 la Cour relève

625.500 francs de crédits détournés de leur affectation au profit du personnel des administrations centrales; le ministère de la guerre y figure pour plus de 400.000 francs, le ministère de la marine pour plus de 100.000 francs. Dans chaque rapport, la rubrique se retrouve. En 1892, cet accroissement irrégulier des crédits du personnel s'élève à plus de 500.000 francs. La Cour remarque cette tendance fâcheuse des ordonnateurs à perpétuer les irrégularités relevées. Elle signale en effet que chaque année, à la Guerre, pour couvrir les frais occasionnés par les officiers détachés à l'administration centrale en plus grand nombre que ne le comporteraient les crédits ouverts au chapitre correspondant, des imputations sont faites sur d'autres chapitres. Ces prélèvements s'élevaient en :

1889 à	143.000 f. »
1890 à	223.000 »
1891 à	367.940 »
1892 à	423.266 53

« Sur cette somme, une dépense de 52.982 fr. 54 d'abord régulièrement imputée au chapitre II a été reportée par virement au chapitre XI. C'est un procédé qui se reproduit chaque année (1). »

L'accroissement irrégulier des crédits du personnel était en 1894 de 445.000 francs; en 1895, de 590.000 francs, en 1896 de 370.808 fr. 56.

(1) Rapport sur l'exercice 1892, p. 54.

En 1898, « à l'Agriculture, la situation loin de s'améliorer tend à s'aggraver chaque année (1) » ; les accroissements de crédits pour dépenses de personnel passent de 61.233 francs en 1897 à 113.881 fr. 59.

Cette même année, les Travaux Publics répondent ingénument à une observation : « Devant l'insistance de la Cour, l'administration va prendre des mesures pour faire cesser, à partir du prochain exercice, l'état de choses signalé. »

La plus grande partie des observations de la Cour porte sur les virements de crédits pour dépenses de matériel. La Cour relève des imputations des plus bizarres, sans rapport aucun avec la dépense engagée. A la Marine, en 1894, une dépense de 97.934 fr. 33 pour outillages des ports a été imputée sur le chapitre des munitions de l'artillerie.

En 1895, à la Guerre, les frais de réparation d'un break du service du génie ont été imputés sur les crédits des magasins à poudre.

A la Marine encore, une fourniture de foin, paille et avoine sur les crédits du matériel de médecine, de science, d'art et de religion ; la location d'une société musicale pour la fête du 14 juillet sur le chapitre : outillage et service général des ports, travaux hydrauliques.

Des dépenses de matériel de l'administration centrale des postes sont, en 1896, imputées sur le chapitre des

(1) Rapport sur l'exercice 1898, p. 38.

travaux de construction et d'entretien des lignes télégraphiques.

En 1898, le ministère de la guerre impute 132.772 fr. 90 pour solder des dépenses d'aérostation militaire et 12.000 francs pour achat d'une voiture automobile sur les crédits des champs de manœuvres et champs de tir.

Les virements de crédits, s'ils constituent les infractions les plus fréquentes aux règles budgétaires, ne sont pas cependant les plus graves. Ils ne font qu'utiliser des crédits votés par le Parlement, en les détournant il est vrai de leur affectation première, mais en se maintenant dans la limite globale des crédits accordés. Les dépassements de crédits, et plus encore les dépenses sans crédits sont des irrégularités très graves. Les ministres y ont recours quand ils veulent engager des crédits ou bien pour des services prévus mais dans une limite non admise par les Chambres, ou bien pour des services non prévus au budget, intentionnellement peut-être.

Les dépassements de crédits, comme les dépenses sans crédits, peuvent être nécessités parfois par des circonstances imprévues, que le Gouvernement ne peut éluder, telle la dépense occasionnée en 1882 par la solde du corps d'occupation, en Tunisie. En général, ces irrégularités sont sans excuses : ainsi les dépassements de 5 millions et demi effectués en 1891 par la Guerre et la Justice.

Les dépenses sans crédit constituent une violation flagrante de la loi du budget; aussi les ministres ne les

utilisent-ils d'ordinaire qu'en présence d'un fait inéluctable, impossible à prévoir au moment de la discussion de la loi de finances. De telles dépenses furent effectuées en 1873 et en 1876 pour couvrir les frais de participation de la France aux expositions de Vienne et de Philadelphie.

En 1881, ce furent des indemnités à accorder à des armateurs anglais pour avaries arrivées à un navire anglais dans le port de Granville.

En 1882, ce furent des frais nécessités par l'installation des instituteurs en Tunisie (5.744.000 francs.)

Il n'y eut pas de dépenses sans crédit plus célèbres et plus répréhensibles que celles effectuées en 1827, 1830 et 1876.

En 1827, le garde des sceaux, M. de Peyronnet dépensa de sa propre autorité une somme de 179.855 francs pour faire aménager une salle à manger dans le ministère.

En 1830, le ministre des finances, M. de Montbel livra, sur son initiative personnelle 371.051 francs pour solder des distributions faites aux troupes qui avaient soutenu la cause de Charles X.

L'irrégularité qui devait soulever les plus fortes récriminations fut celle effectuée en 1876. Le gouvernement, en la circonstance le ministre de l'intérieur, préleva, contre la volonté formelle du Parlement, une somme de 6.872 francs, sur un crédit supplémentaire de 2 millions nécessité par la présence des bandes carlistes réfugiées en France, pour mettre à la disposition du prétendant don Carlos et de sa

suite un train qui les transporta de Pau à Boulogne.

Quoique moins célèbres, semblables irrégularités se retrouvent dans les exercices suivants.

Elles sont signalées à la Chambre par des demandes de crédits complémentaires, jointes au projet de loi de règlement.

En 1890, plus de 155 millions sont nécessités par des dépenses effectuées pour les voies de communication du Sénégal.

En 1893, en 1894 et en 1895, des crédits complémentaires sont motivés par des dépenses effectuées sans crédits au Soudan :

1.890.142 f. 20	en 1893
1.775.676 52	en 1894
1.066.104 08	en 1895

Tombés à 2.034 francs en 1896, les crédits complémentaires réapparaissent en 1897, avec près de 16 millions de dépenses effectuées sans crédits par le ministère de la guerre.

En 1905, la Cour relève encore une dépense sans crédit, qu'elle signale en vain depuis 1899. Elle est nécessitée par le paiement du traitement d'un inspecteur général de la pisciculture (7.015 fr. 80). La Cour remarque que : « Si elle était fondée à soutenir que ce paiement constituait une dépense sans crédit, elle peut ajouter aujourd'hui que cette dépense est la rétribution d'un emploi que le Parlement a entendu supprimer (1). »

(1) Rapport sur l'exercice 1905, p. 37.

L'article 2 du projet de loi de règlement de l'exercice 1906 propose l'ouverture, pour régularisation des dépenses effectuées au-delà des crédits législatifs par les ministères des finances et de la guerre, de crédits complémentaires s'élevant à la somme de 143.128 fr. 79.

Si de 1900 à 1906, les crédits complémentaires ont complètement disparu des projets de loi de règlement, la Cour s'étonne de les voir réapparaître en 1908 pour le chiffre élevé de 1.508.414 fr. 75. « La Cour se borne à constater que si l'administration s'était montrée plus vigilante, les dépassements de crédits auraient pu être évités. »

En 1909, les événements qui se déroulèrent dans l'Adrar, nécessitèrent des dépenses sans crédits préalables pour une somme de 42.658 fr. 28 ; mais, si la Cour reconnaît que ces dépenses irrégulières peuvent être expliquées par les circonstances exceptionnelles et de force majeure, qui les motivèrent, il n'en est pas de même pour le dépassement de crédit de plus de 100.000 francs occasionné par les frais de réparation du mobilier de l'hôtel de la légation de France à Bruxelles.

Nous citerons enfin le dépassement effectué en 1910 par le ministère des travaux publics. Le réseau de l'État, sur une simple décision du ministre des travaux publics, sans autorisation préalable du Parlement, disposa d'une somme de 12 millions pour augmenter les traitements. Aucune demande de crédit supplémentaire ne fut même déposée. L'irrégularité est d'autant plus flagrante, comme le remarque M. Aimond dans son rapport inséré au *Journal*

Officiel du 29 mars 1911 qu'en fait « la plupart de ces mesures ont été prises avant le 8 avril 1910, date à laquelle le budget de 1910 a été définitivement voté. » Il explique la tactique employée par l'administration pour forcer la main du Parlement, qui voulait réserver le vote des crédits demandés : « On nous a fait remarquer que ces 12 millions que le personnel a touchés, ont été prélevés dans le chapitre du budget des chemins de fer de l'État, qui comprend tous crédits prévus au compte de l'exploitation, et que dès lors, les fournisseurs, les entrepreneurs et tous les créanciers de l'État seraient lésés, puisque si les crédits n'étaient pas votés avant le 31 mars, les disponibilités du chapitre se trouvant diminuées de 12 millions, leurs créances devraient attendre au moins un an et demi avant d'être soldées; c'est ainsi que des innocents auraient pâti pour des fautes qu'ils n'auraient pas commises. »

Il est facile de se rendre compte de l'importance respective de ces irrégularités, en remarquant qu'elles atteignent environ 0,50 ‰ de l'ensemble du budget et qu'on peut les répartir ainsi :

56	‰	constituées par des virements de crédits ;
39	‰	— dépassements de crédits ;
4	‰	— dépenses sans crédits ;
0,25	‰	— compensations de recettes.

Voici d'ailleurs, en milliers de francs, de 1870 à 1909, le détail des irrégularités budgétaires signalées dans l'état 1 bis, annexé au rapport annuel de la Cour :

40 CONTROLE PRÉVENTIF DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES

ANNÉES	COMPENSA- TIONS de RECETTES	DÉPENSES sans CRÉDITS	IRRÉGULARITÉS DIVERSES	VIREMENTS de CRÉDITS	TOTAL PAR ANNÉE	
					SOMME	NOMBRE
1870	0,6	42,7	296,5	2.538,9	2.878,7	79
1	»	19,1	5.274,2	436,8	5.730,1	89
2	»	51,4	»	685,8	737,2	76
3	»	115,1	»	590,4	705,5	79
4	»	3,7	20,6	118,7	143,0	38
5	»	410,0	»	238,0	648,0	67
6	99,8	471,8	»	214,6	786,2	72
7	62,5	76,7	»	334,7	473,9	72
8	»	2,6	12,3	583,8	598,7	91
9	0,7	5,3	12,5	17.726,1	17.744,6	137
1880	1,0	3,8	1,2	1.216,1	1.222,1	123
1	1,8	35,3	58,2	1.145,0	1.240,3	219
2	0,2	136,0	5.799,9	1.050,3	6.986,4	154
3	»	48,6	15,6	1.969,8	2.034,0	203
4	6,1	55,0	206,6	1.270,5	1.538,2	164
5	1,5	126,4	13,7	917,6	1.059,2	211
6	7,8	177,0	692,3	1.447,4	2.324,5	265
7	»	104,8	75,0	3.086,6	3.266,4	208
8	2,2	98,8	390,8	1.277,5	1.769,3	138
9	1,6	25,5	961,9	1.463,9	2.452,9	167
1890	»	9,0	185,9	1.150,4	1.345,3	121
1	»	»	5.491,7	1.383,4	6.875,1	80
2	»	9,5	69,0	782,6	861,1	113
3	»	8,5	10.560,7	639,1	11.208,3	125
4	»	80,9	8,0	422,7	511,6	98
5	»	1.070,1	2,7	171,8	1.244,6	71
6	1,2	2,0	7,8	292,2	303,2	80
7	1,2	2,0	12,8	432,7	448,7	88
8	1,2	»	1,2	190,7	193,1	59
9	»	»	1,3	179,8	181,1	44
1900	»	»	»	96,2	96,2	30
1	»	»	45,8	53,3	99,1	26
2	»	»	»	403,1	403,1	21
3	»	»	»	193,5	193,5	19
4	»	»	»	123,0	123,0	22
5	»	»	»	125,7	125,7	23
6	»	»	»	146,9	146,9	36
7	0,5	2,6	3,3	133,2	145,6	63
8	»	»	»	158,8	158,8	40
9	0,2	»	1,5	596,9	598,6	55
Totaux.	190,1	3.194,2	30.229,0	45.988,5	79.601,8	3.866

Ces exemples, entre mille, suffisent pour se faire une opinion sur les difficultés que rencontre le contrôle laborieux de la Cour des Comptes, et pour remarquer même sa trop fréquente stérilité.

La Cour reconnaît elle-même l'inefficacité de ses efforts et la déplore : « En terminant ce rapport (1), la Cour ne se borne pas à exprimer le vœu que les irrégularités et les abus qu'elle vient de signaler ne se renouvelleront plus ; elle insiste en outre, pour que les départements ministériels tiennent les engagements pris dans leurs réponses aux précédents rapports publics.

» En effet les promesses faites, notamment en ce qui concerne la réglementation des diverses comptabilités n'ont pas encore été tenues. »

« En résumé, dit M. Emmanuel Brousse, dans son rapport sur le projet de règlement de l'exercice 1907, malgré la conscience très haute qu'elle a de sa mission, malgré la valeur incontestable et l'autorité de ses magistrats, malgré une persévérance au-dessus de tout éloge, la Cour des Comptes ne parvient pas dans la plupart des cas, à obtenir la disparition radicale et définitive des irrégularités qu'elle poursuit. »

(1) Rapport sur l'exercice 1909, p. 91.

SECTION III

Contrôle exercé par le Parlement. — La loi des comptes

L'insuffisance du contrôle administratif et juridictionnel des administrateurs pourrait être diminuée si un contrôle parlementaire efficace était organisé : il n'en est pas ainsi.

Après avoir été critiqué par la Cour des Comptes, le Budget arrive à sa dernière étape. Il est de nouveau présenté à ceux qui l'ont consenti. Le contrôle postérieur du budget est le corollaire du droit de le voter : le législateur est mis à même de s'assurer que ses décisions ont bien été exécutées conformément à la loi de finances. « Si la Cour des Comptes est juge de la régularité, écrit M. Mas-sabuau (1), le Parlement est en outre juge de l'utilité des dépenses. » Après le contrôle technique intervient donc le contrôle politique ou moral.

« De même que dans un tribunal, le ministère public n'est pas chargé de rendre la justice, mais simplement de faire connaître au juge les atteintes portées à la loi, de même le contrôle judiciaire est destiné à mettre le Parlement en état de se prononcer sur les faits rapportés.

(1) Rapport sur le projet de règlement définitif du budget des exercices 1899, 1900 et 1901, Ch. des Députés, 24 février 1905, annexe n° 2270, p. 4.

» Mais encore faut-il que le tribunal se prononce et prenne en considération les résultats de l'enquête à laquelle s'est livrée l'instruction.

» Telle n'est malheureusement pas le cas de la juridiction parlementaire, qui ne paraît attacher à cette collaboration qu'une importance de pure forme (1). »

Ce fut la loi du 15 mai 1818 (art. 102), qui institua le contrôle parlementaire (2). Elle ne faisait d'ailleurs que reprendre les pouvoirs proclamés par la Constituante dans la loi du 17 septembre 1791 : « L'assemblée nationale juge et apure les comptes de la nation. »

La loi de règlement du budget permet aux Chambres, en possession des documents et des rapports fournis par la Commission de vérification des comptes des ministres et par la Cour des Comptes, d'apprécier les faits accomplis, de poser des règles nouvelles, de rechercher les responsabilités.

La procédure suivie par les Chambres pour le vote de la loi de règlement est la même que celle employée pour le vote du budget. Le projet de loi est déposé par le ministre des finances sur le bureau de la Chambre en premier lieu ; une commission spéciale est dans chaque Assemblée

(1) Rapport de M. Emmanuel Brousse, Ch., 1911, Doc. 1226, p. 64.

(2) Art. 102 : « Le règlement définitif des budgets antérieurs sera à l'avenir l'objet d'une loi particulière, qui sera proposée aux Chambres avant la présentation de la loi annuelle de finances. »

chargée de l'étudier et de faire un rapport. Après la discussion générale et la discussion par article, intervient le vote par chapitre au scrutin public, en une seule délibération.

Ce vote, pour être vraiment efficace et non une vaine procédure, devrait intervenir dans un délai assez rapproché de la clôture de l'exercice examiné. Les faits étant plus récents, leur examen serait plus intéressant ; il constituerait un enseignement pour l'élaboration des budgets futurs. Quand le vote de la loi de règlement est rapproché de la clôture de l'exercice, l'étude de cette loi sert de préambule à la discussion de la loi de finances suivante. « Le passé vient apporter sa lumière sur l'avenir », écrivait Auguste Poirier dans son rapport sur le règlement du budget de 1826. Cette promptitude permettrait de mettre en jeu la responsabilité ministérielle. Comment demander compte à un ancien ministre de faits qui s'accomplirent il y a quelques dix ans ? Ce ministre d'ailleurs vivra-t-il encore pour répondre à ces demandes ? Il y a beaucoup de chances, en tous cas, qu'il ne soit plus ministre au moment où sa gestion sera jugée.

La loi de 1818 prescrivait cette rapidité du contrôle. Les Chambres de la Restauration s'y conformèrent en votant dans les trois ans les lois de règlement. Jusqu'en 1861, le vote de la loi de règlement est assez rapproché de la clôture de l'exercice. Depuis cette époque au contraire, les délais augmentent, et c'est six, huit ou dix ans après le vote du budget qu'intervient la loi de règlement.

Exercices	DATE DE LA LOI DE RÈGLEMENT	DÉLAI	Exercices	DATE DE LA LOI DE RÈGLEMENT	DÉLAI
1815	27 juin 1819.	4 ans	1861	8 juin 1864.	3 ans
6	27 juin 1819.	4 —	2	19 mai 1866.	4 —
7	27 juin 1819.	4 —	3	8 mai 1867.	4 —
8	28 mai 1820.	2 —	4	30 mai 1868.	4 —
9	23 avril 1821.	2 —	5	24 avril 1869.	4 —
1820	31 mai 1822.	2 —	6	28 juillet 1870.	4 —
1	8 avril 1823.	2 —	7	20 mai 1874.	7 —
2	13 juillet 1824.	2 —	8	16 novembre 1875.	7 —
3	21 mai 1825.	2 —	9	27 décembre 1875.	6 —
4	21 juin 1826.	2 —	1870	5 août 1882.	12 —
5	6 juin 1827.	2 —	1	23 juillet 1885.	14 —
6	6 août 1828.	2 —	2	1 ^{er} août 1885.	13 —
7	26 juillet 1829.	2 —	3	11 août 1885.	12 —
8	29 janvier 1831.	3 —	4	14 août 1885.	11 —
9	31 janvier 1833.	4 —	5	22 juillet 1887.	12 —
1830	24 avril 1833.	3 —	6	6 mars 1890.	14 —
1	4 mai 1834.	3 —	7	12 mars 1890.	13 —
2	14 juin 1835.	3 —	8	19 mars 1890.	12 —
3	9 juillet 1836.	3 —	9	26 mars 1890.	11 —
4	8 juillet 1837.	3 —	1880	27 juin 1890.	10 —
5	10 juin 1838.	3 —	1	7 juin 1891.	10 —
6	3 août 1839.	3 —	2	14 juin 1891.	9 —
7	6 juin 1840.	3 —	3	21 juin 1891.	8 —
8	15 janvier 1841.	3 —	4	23 mars 1895.	11 —
9	3 mai 1842.	3 —	5	20 avril 1895.	10 —
1840	6 juin 1843.	3 —	6	20 juillet 1895.	9 —
1	17 mars 1844.	3 —	7	14 avril 1896.	9 —
2	20 avril 1845.	3 —	8	18 mai 1896.	8 —
3	3 juillet 1846.	3 —	9	15 février 1902.	13 —
4	12 juillet 1847.	3 —	1890	22 février 1902.	12 —
5	20 juillet 1848.	3 —	1	28 février 1902.	11 —
6	8 décembre 1848.	2 —	2	14 juin 1902.	10 —
7	8 mars 1850.	3 —	3	27 juin 1902.	9 —
8	29 juin 1852.	4 —	4	31 octobre 1902.	8 —
9	29 juin 1852.	3 —	5	23 novembre 1902.	7 —
1850	28 mai 1853.	3 —	6	9 décembre 1902.	6 —
1	8 mai 1854.	3 —	7	4 mai 1903.	6 —
2	4 avril 1855.	3 —	8	30 novembre 1904.	6 —
3	25 juin 1856.	3 —	9	7 juillet 1906.	7 —
4	3 juin 1857.	3 —	1900	22 février 1907.	7 —
5	6 mai 1858.	3 —	1	10 mars 1907.	6 —
6	16 juin 1859.	3 —	2	2 décembre 1911.	9 —
7	6 juillet 1860.	3 —	3	11 décembre 1911.	8 —
8	3 juillet 1861.	3 —	4	22 décembre 1911.	7 —
9	28 mars 1863.	4 —	5	16 mars 1912.	7 —
1860	28 mai 1863.	3 —	6	1 ^{er} avril 1912.	6 —

Les résultats d'un tel désintéressement du législateur à accomplir une de ses missions les plus importantes sont dus à l'insouciance avec laquelle députés et sénateurs procèdent au vote de la loi de règlement, presque sans aucune discussion. « Ce qui est lamentable, c'est de voir la légèreté avec laquelle le Parlement règle quelquefois dans une seule séance, sans aucune observation, en présence de banquettes vides, 10 à 12 milliards de dépenses. Les exercices 1871, 1872, 1873 et 1874 ont été entièrement réglés en quelques heures (le temps de lire les articles), d'abord le 23 octobre 1884 à la Chambre, puis le 9 juillet 1885 au Sénat, sans qu'aucun orateur ait pris la parole. Il ne s'agissait que d'une bagatelle de 12 milliards 403 millions 225 374 francs (1). »

« Ces retards et cette insouciance, écrit M. Paul Leroy-Beaulieu (2), qui se sont aggravés depuis dix ans, sont une plaie et une honte pour les finances françaises. »

Dans de telles conditions, la responsabilité ministérielle n'est plus qu'un vain mot. Et cependant la garantie offerte au Trésor par les ministres étant purement morale et non pécuniaire, il eût été nécessaire de rendre leur responsabilité aussi réelle que possible. En l'état actuel, les actes financiers irréguliers d'un ministre ne peuvent être sanctionnés que par une interpellation, au moment d'une demande de crédits supplémentaires par exemple. Au

(1) Bozérián, Proposition de résolution de 1893, Ch., annexe 1314, p. 28.

(2) *Traité de la Science des Finances*, t. II, p. 35.

moment de la discussion de la loi de règlement, dans les conditions où elle a lieu aujourd'hui, l'ancien ministre ne peut encourir qu'un blâme platonique; or, comme le faisait remarquer M. Dupin en 1829, « un million de blâmes ne couvrent pas un sou de déficit. »

Si, en fait, la responsabilité politique des ministres est purement platonique, existe-t-il pour eux une responsabilité pécuniaire?

A peu près toutes nos constitutions ont consacré la responsabilité des ministres, qui auraient engagé des dépenses non autorisées. On trouve de telles dispositions dans un décret de la Constituante du 13 juillet 1789, dans les Constitutions du 3 septembre 1791, de l'an III, de l'an VIII, dans le sénatus-consulte du 28 floréal an XI. Aucun de ces textes ne dégage clairement la responsabilité civile et ses conditions de mise en œuvre.

Cette responsabilité est mieux définie par la loi du 25 mars 1817 (art 151 et 152), qui interdit aux ministres les dépassements de crédits et les en rend responsables (1).

Aux termes de la loi du 15 mai 1850 (art. 9) : « Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge personnelle du ministre

(1) Art. 151 (Loi de 1817) : « Ils (les ministres) ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au-delà de ce crédit. »

Art. 152 : « Le ministre des finances ne pourra, sous la même responsabilité, autoriser les paiements excédant que dans les cas extraordinaires et urgents. »

ordonnateurs. » Cette disposition est reproduite par le décret du 31 mai 1862 (art. 41).

La loi de 1850 reste lettre morte, car elle ne détermine ni quelle autorité jugera les fautes commises, ni quels dépassements de crédits, intentionnels ou non, seront poursuivis, ni s'il sera admis des circonstances atténuantes. Ce texte trop laconique a fait dire à M. Stourm : « Jusqu'à nouvel ordre, la barrière que cette loi oppose aux dépassements de crédits n'existe qu'en imagination (1). »

Outre ces lois, on pourrait encore songer à faire application de l'article 1382 Code civil : « Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer », sans toutefois aller chercher cette responsabilité dans l'application de l'article 1992, Code civil, sur les devoirs du mandataire.

L'application de l'article 1382 permettrait de mettre en jeu la responsabilité pécuniaire des ministres.

En effet si la constitution de 1848 (art. 98) renvoyait le ministre soit devant la Haute Cour, soit devant les tribunaux ordinaires, la Constitution de 1875 ne contient aucune disposition en vue de l'application des articles 41 et 42 du décret de 1862.

Qui pourrait donc connaître des infractions budgétaires commises par les ordonnateurs ?

Le Sénat ? Les cas où il se constitue en Haute Cour

(1) Stourm, *Le Budget*, p. 499.

sont limitativement déterminés par la Constitution (1); alors seulement il peut mettre en jeu la responsabilité civile des ministres. Ainsi le Sénat « ne pourrait connaître des violations de la loi du budget que si elles constituaient en même temps des malversations ou prévarications ayant un caractère criminel (2). »

Quant au Conseil d'État, il juge les actes d'administration et non les administrateurs.

La Cour des Comptes juge les comptables et ne peut s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs.

Restent les tribunaux ordinaires. Jusqu'ici le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce qu'ils aient ici compétence.

A différentes reprises, la Chambre a essayé, mais en vain, de mettre en jeu la responsabilité des ministres. En 1829, pour M. de Peyronnet, on proposa l'application de l'article 1992 Code civil, mais en raison du caractère surtout politique qui préside au choix des ministres, la Commission soutint que les règles du mandat étaient inapplicables.

En 1881, la Commission du budget essaya de mettre en jeu la responsabilité du ministre qui, en 1875, avait, sans crédits suffisants, ordonné la reconstruction du pavillon de

(1) Loi du 16 juillet 1875, article 12, § 2 : « Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des Députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat. »

(2) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, p. 618.

Marsan pour y installer la Cour des Comptes. Les Chambres avaient accordé un crédit primitif de 2.500.000 francs ; or en 1878, elles durent voter un nouveau crédit de 8.766.344 francs ; l'erreur dans les évaluations primitives était donc de 400 %₀. Comme les précédentes, cette affaire n'eut pas de suite.

De nombreux projets de loi ont été déposés pour assurer la mise en œuvre de la responsabilité pénale et civile des ministres. Aucun n'a pu aboutir. Puisqu'il est impossible d'établir une responsabilité réelle des ministres, il serait peut-être bon d'organiser la responsabilité des différents ordonnateurs sous leurs ordres. M. Thiers, président du Conseil, définissait en 1836 la responsabilité politique des ministres : « C'est cette obligation de justifier non seulement leurs actes, mais les fautes qu'ils ne connaissent pas, qui ont été commis par des agents que souvent ils n'ont pas nommés, qu'ils ont trouvés et laissés en place. Cette responsabilité consiste à avoir créé dans l'État des hommes qui ont tort, quoi qu'il arrive, quand quelqu'un a tort sur un point du territoire. » De même que les comptables, sous les ordres du ministre des finances, sont pécuniairement responsables de leur gestion, de même les ordonnateurs ou administrateurs le seraient de leurs actes. Cette mesure permettrait sans doute de modérer leurs entraînements aux dépassements de crédits et éviterait de recourir si souvent mais combien chimériquement à la responsabilité de leur chef, du ministre.

En ce moment, la responsabilité civile des ministres est donc un vain mot. Elle se confond avec leur responsabilité politique et ne peut aboutir qu'à un blâme des Chambres, entraînant la chute du ministre ou du cabinet. Et encore ce blâme n'intervient-il souvent que longtemps après la chute du Cabinet ; dès lors il est inefficace.

DEUXIÈME PARTIE

Des différents systèmes de contrôle préventif

L'étude rapide que nous avons faite, des contrôles auxquels sont soumis les ordonnateurs laisse apparaître la faillite de tous systèmes de contrôle répressif, quels qu'ils soient. Le contrôle de l'ordonnancement exercé par le Mouvement général des fonds n'est qu'un contrôle de comptabilité, qui n'arrête pas les gaspillages et le mauvais emploi des deniers publics. La Cour des Comptes, par son contrôle juridictionnel, relève bien les abus commis : le pouvoir d'en empêcher le retour lui fait défaut. Pour être efficaces, il faudrait que ses efforts soient soutenus par un contrôle sérieux du Parlement, au moment du vote de la loi de finances ; il est loin d'en être ainsi. Et cependant, comme le disait la Commission du Budget de la Chambre à propos de l'exercice 1893 : « Ce qui fait qu'un budget est bon ou mauvais, ce n'est pas la manière dont il est écrit, c'est la manière dont il s'exécute. »

Le contrôle répressif étant tout à fait insuffisant pour assurer la bonne exécution du budget, conformément à la volonté des Chambres, il est donc de toute nécessité de recourir au contrôle préventif, pour arrêter les irrégularités à leur naissance.

Le contrôle de l'ordonnancement peut avoir un effet modérateur en faisant craindre au ministre ordonnateur de voir rejeter par le ministre des finances ses ordonnances irrégulières. Cette crainte n'arrivera que très rarement à empêcher les infractions budgétaires. C'est au moment où elle prend naissance que l'infraction doit être arrêtée; c'est au moment où le marché, le contrat sont conclus, que le contrôle doit s'exercer. Lorsqu'ils seront exécutés, lorsque les travaux seront achevés et que les créanciers se présenteront aux caisses pour obtenir le paiement de leurs mandats, il faudra bien que l'État fasse honneur à sa signature et que le paiement ait lieu *per fas et nefas*.

La première question qui retient lorsqu'il s'agit d'organiser un contrôle préventif est celle de savoir à quel pouvoir appartient le droit de vérifier les opérations budgétaires en cours d'exécution.

Le principe de ce contrôle préventif s'impose dans toute organisation qui tend à soumettre ses administrateurs à une surveillance effective. L'exercice de ce contrôle est confié à des autorités différentes suivant les pays et suivant les régimes politiques, suivant que l'on se trouve en

présence de pouvoirs publics séparés, d'un régime représentatif, d'une monarchie, d'une république ou d'une assemblée souveraine.

Dans une monarchie absolue, le pouvoir exécutif englobant tous les pouvoirs, le souverain préside lui-même au contrôle des ordonnateurs, aidé ou non d'un contrôleur général des finances : par suite pas de contrôle effectif, d'où finances déplorables.

Les résultats sont tout aussi mauvais avec une assemblée omnipotente.

Avec une monarchie tempérée, le contrôle est d'ordinaire confié à une chambre des comptes.

De tous les régimes, le régime parlementaire est le plus favorable à l'organisation d'un contrôle effectif. Sous un tel régime, « la séparation des pouvoirs législatif et exécutif d'une part, la séparation de l'action et de la juridiction d'autre part, et avant tout le principe de la responsabilité des ministres devant les Chambres seulement, et non devant une autre autorité quelle qu'elle soit, ont en général pour conséquence une organisation corrélative du contrôle préventif des finances, c'est-à-dire son exercice par un organe faisant partie de l'administration elle-même (1). »

On classe les systèmes de contrôle préventif en trois

(1) V. Marcé, « la Cour des Comptes italiennes », *Annales de l'École des Sciences politiques*, année 1890, p. 720.

groupes principaux, suivant les institutions qui en sont chargées. Le contrôle préventif peut en effet être exercé soit par le pouvoir législatif, soit par une autorité judiciaire, la Cour des Comptes, soit enfin par le pouvoir exécutif lui-même.

CHAPITRE PREMIER

CONTROLE DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES CONFIE A UNE COMMISSION PARLEMENTAIRE

Très souvent et avec raison, l'on se plaint de ce que, le budget une fois voté, les Chambres se désintéressent complètement de son exécution. Confier le contrôle préventif à une commission législative choisie dans le sein du Parlement serait, semble-t-il, un moyen de prolonger au delà du vote de la loi de finances les pouvoirs de surveillance des Chambres. Ce système de contrôle parlementaire direct fonctionna en France de 1791 à l'an IX. Par une loi du 17-29 septembre 1791, l'Assemblée nationale se réserva l'apurement définitif des comptes de la nation : elle délégua d'ailleurs à un bureau de comptabilité ces pouvoirs, qu'elle ne pouvait exercer elle-même. Ce bureau, dont les membres étaient recrutés au sein même de l'Assemblée, devait vérifier les comptes des comptables et surveiller la gestion des ordonnateurs. Écrasé par cette lourde tâche, il fut au-dessous de ce qu'on attendait de lui.

Divers projets de loi, tendant à remettre ce système en vigueur, ont été déposés par M. Brisson, M. Bozérian et tout dernièrement M. Brousse.

Le 19 juillet 1881, M. Brisson déposa, au nom de la commission d'enquête sur les actes du ministère de M. de Cisse, une proposition en ce sens (1). Présentée en fin de législature, cette proposition ne fut même pas discutée. L'année suivante, elle fut reprise, sans plus de succès d'ailleurs, par M. Rivière et un grand nombre de députés, qui, le 18 novembre 1882, déposèrent sur le bureau de la Chambre le projet de loi de M. Brisson avec son rapport même : « Proposition de loi ayant pour objet d'établir un bureau de comptabilité chargé d'assurer, sous l'autorité du président de la Chambre et de la Commission du budget un contrôle sur la gestion des ordonnateurs des dépenses publiques (2). »

Le système proposé se résume ainsi : maintien de la Cour des Comptes, qui conserve son organisation et ses attributions, telles qu'elles sont déterminées par les lois antérieures; création d'un autre organe de contrôle se mouvant dans une sphère absolument distincte, de telle manière que Cour des Comptes et bureau de comptabilité procèdent parallèlement sans risquer de jamais se heurter.

Les membres du bureau de comptabilité, au nombre de douze, sont nommés par la Chambre des députés et placés

(1) Ch., 1881, annexe n° 3963.

(2) Ch., 1882, annexe n° 1393.

sous l'autorité directe de son président et du président de la commission du budget. Ce bureau ne s'occupe que des ordonnateurs, non des comptables; il « prend toutes les dépenses une à une et les examine au point de vue de la légalité; c'est un travail de critique juridique et financière. » Son travail comporte la vérification des pièces des comptables et au besoin des enquêtes sur place « des faits que ces pièces ont pour but de constater » (art. 4). Jusqu'ici le contrôle qu'exerce le bureau de comptabilité n'est qu'un contrôle *à posteriori*. L'article 12 du projet tend à lui confier un véritable contrôle préventif des engagements en le mettant en mesure de prévenir la Chambre des mesures qui lui paraîtraient illégalement engagées : « Les ministres adresseront au bureau de comptabilité une expédition de *tous* les marchés, adjudications, conventions quelconques ayant trait à une dépense publique, *dès qu'ils auront passé ou approuvé* les dits marchés, adjudications ou conventions, *et sans attendre l'émission de mandats de paiement.* »

L'article 9 prévoit le cas où la responsabilité d'un ministre est engagée; il charge l'agent judiciaire des poursuites à intenter.

Quoique la proposition Brisson-Rivière n'ait pas été discutée, l'idée de confier aux Chambres le contrôle préventif des engagements des dépenses n'en conserva pas moins ses partisans. Dans une proposition en date du 14 mai 1895 (1), M. Bozérien demande qu'au lieu de

(1) Ch., annexe à la séance du 14 mai 1895, n° 1.314.

charger de cette mission une nouvelle commission spéciale, l'on prolonge les pouvoirs de la Commission du budget jusqu'à l'expiration de l'exercice pour lequel elle a été nommée, en lui conférant des attributions de contrôle semblables à celles de la Commission parlementaire. Pour justifier cette prorogation des pouvoirs de la Commission du budget, après le vote du budget, M. Bozérian s'appuie sur le précédent créé par l'article 22 du règlement de la Chambre des députés, qui stipule dans son dernier paragraphe que « lors de la présentation des projets de loi de crédits supplémentaires ou extraordinaires, ces projets seront dévolus à la Commission, sur le rapport de laquelle la dernière loi des recettes et des dépenses a été votée. » En réalité c'est la nouvelle Commission du budget de l'exercice suivant qui se charge de l'étude des demandes de crédits additionnels.

D'ailleurs, se demande M. Bozérian, pourquoi ne pas faire pour les finances de l'État, ce que la loi du 10 août 1871 a fait pour les finances départementales en plaçant la Commission départementale à côté du préfet ? Après avoir concouru à la confection du budget, la commission départementale, qui est l'émanation du conseil général, en suit l'exécution, grâce à la production que doit lui faire mensuellement le préfet de tous les mandats ou ordonnances délivrés pendant le mois précédent. Rien ne serait donc plus simple que de créer ainsi auprès de la Chambre une Commission de contrôle dont les membres seraient ceux de la dernière commission du budget. Cette commis-

sion se diviserait en autant de sous-commissions qu'il y a de ministères, chacune d'elles se réunissant au moins une fois par mois au ministère dont elle aurait à contrôler les dépenses engagées pendant le mois. Un conseiller référendaire ou un auditeur de la Cour des Comptes serait adjoint à chaque commission pour l'aider dans son travail.

Ces projets ne sont pas exempts de toute critique. Ils permettent bien l'exercice d'un contrôle autre que celui des administrations dépen sières sur elles-mêmes, mais, pendant la période d'accomplissement des services budgétaires, le contrôle doit être constant. Aussi peut-on se demander si une œuvre d'aussi longue haleine conviendrait à une Assemblée législative ou à une commission issue de cet assemblée dont l'existence d'ailleurs ne sera peut être pas aussi longue que la période d'exécution du budget. De plus, n'y aurait-il pas à craindre que ce contrôle parlementaire, cet examen des projets de dépenses n'absorbât trop cette assemblée ou cette commission et ne lui permit pas de se consacrer suffisamment à l'œuvre législative. Le travail confié à ces commissions surtout par le projet Brisson serait énorme ; le personnel dont ils disposeraient serait insuffisant pour effectuer véritablement « un travail de critique juridique et financière. » M. Brisson chargeait en effet la commission de comptabilité de déclarer la conformité entre les résultats des comptes des ministres et de ceux présentés par les comptables (1). Pour constater cette conformité, il faudrait se

(1) La proposition Brisson, en chargeant la commission de rendre

livrer au pointage de pièces innombrables et tenir une comptabilité complexe à laquelle elle n'est pas préparée. Là ne s'arrêterait pas son rôle : il lui faudrait procéder à des enquêtes, tenir des séances, rendre une déclaration générale de conformité, enfin contrôler avant l'émission des mandats de paiement tous les marchés, adjudications et conventions passés ou approuvés par les ministres.

La surveillance d'une commission parlementaire pourrait cependant être très efficace, car cette commission serait le mieux à même d'interpréter fidèlement la volonté du législateur et pourrait arrêter à leur naissance les dépassements de crédits.

Encore ce contrôle devrait-il être plus rapproché de la date de l'engagement de la dépense que ne le proposaient MM. Brisson et Bozérian.

Mais il est à craindre qu'en donnant ainsi au Législatif un droit de contrôle sur l'Exécutif, les Chambres n'y trouvent un prétexte de se substituer à l'Exécutif et de s'emparer de l'administration. M. Delombre, dans son rapport sur la proposition Bozérian (1), a fort bien mis en lumière ce danger : « Le but constant de notre législation

une déclaration de conformité, rend inutile celle que doit rendre la Cour. Au moment où le dépôt en fut fait, un député, M. Janvier de la Motte, ne put s'empêcher de s'écrier : « C'est la suppression de la Cour des Comptes. » (*J. Off.*, 1882, Débats, p. 1656).

Il est encore à craindre que de nombreuses pièces ne soient égarées par cette commission et que ces pertes ne rendent très difficile le contrôle postérieur de la Cour.

(1) Ch., 20 février 1896, annexe n° 1795, p. 10 et 11.

a été de séparer nettement les attributions du pouvoir législatif de celles du pouvoir exécutif. Les Chambres donnent au gouvernement le moyen d'appliquer les décisions qu'elles ont prises ; plus tard elles reçoivent ses comptes. Mais entre ces deux instants, l'action gouvernementale est absolument libre ; elle n'est contrôlée que d'une façon générale, sous réserve du droit d'interpellation qui permet de mettre en jeu la responsabilité ministérielle si les procédés employés pour assurer l'application des lois ne répondent pas aux sentiments de la majorité des représentants de la nation.

» Le but est donc bien établi : laisser à chacun ses responsabilités personnelles ; diriger l'action gouvernementale conformément aux aspirations du pays, mais laisser au gouvernement le choix des moyens, c'est-à-dire l'action administrative.

» Or que demande M. Bozérian ? Ceci : une commission de contrôle subdivisée en sous-commissions siégeant en permanence dans chaque ministère et se faisant fournir des renseignements sur toutes les dépenses faites ou engagées par le ministre. Ne serait-ce pas créer à côté du ministre une nouvelle autorité participant à l'action administrative ? Ne serait-ce pas substituer à une responsabilité individuelle, une responsabilité collective et par conséquent supprimer toute responsabilité ? Ne serait-ce pas enfin créer un nouveau rouage en désaccord absolu avec les principes fondamentaux de notre droit constitutionnel, avec le régime parlementaire lui-même ?

» Si l'on envisage l'ensemble de l'organisation nouvelle proposée par M. Bozérian, il est facile de se rendre compte qu'elle est en contradiction évidente avec ce principe fondamental de notre droit public, en vertu duquel les attributions du pouvoir législatif et celles du pouvoir exécutif doivent rester distinctes. »

Ces commissions ou sous commissions ne pourraient faire autrement que de « constituer auprès de chacun des ministres un second pouvoir, amené, par la force même des choses, à prendre à l'administration même une part plus ou moins active..., mais bientôt, sans doute, prépondérante car il pourrait tout empêcher sinon tout entreprendre. » Cette crainte n'est certes pas chimérique, car « ou la commission voudrait exercer les pouvoirs que lui confère M. Bozérian, et elle deviendrait toute puissante; ou bien elle ne serait qu'un rouage inutile! »

M. Massabuau, dans son rapport sur le projet de loi de règlement des exercices 1899, 1900 et 1901 (1), proposait un système, qui, d'après lui, n'aurait pas porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Il demandait que l'on confiât, non pas à la Commission du budget, mais à la Commission chargée du règlement des comptes budgétaires « le contrôle permanent des opérations au fur et à mesure de leur marche dès l'exercice courant, pour suivre l'exécution du budget et prendre des attachements comme font les architectes au fur et à mesure

(1) *J. Off.*, Ch., annexe à la 2^e séance du 24 février 1905, n° 2270.

de l'exécution. » Sa proposition tendait non pas à organiser un contrôle préventif, mais surtout à hâter par une nouvelle méthode de travail le vote de la loi de règlement. Pour éviter l'empiètement du Législatif sur l'Exécutif, les rapporteurs de la Commission n'auraient ni avis à donner ni veto à imposer; ils se contenteraient de relever simplement la marche des opérations et de demander les explications et éclaircissements qui leur paraîtraient nécessaires.

Un tel contrôle serait voué à une impuissance certaine, la surveillance de la commission se bornant à des relevés de comptabilité. De plus, le caractère politique de cette Commission laisserait encore craindre qu'elle ne se croit autorisée à empiéter sur l'administration.

C'est encore la critique que suscite le projet de résolution de M. Adrien Veber « tendant à la nomination d'autant de commissions permanentes de contrôle qu'il y a de ministères et de sous-secrétariats d'État (1). » Le danger serait ici d'autant plus grand que les commissions de contrôle, placées au sein même de chaque ministère, auraient grande tendance à se substituer aux ministres.

Tous ces projets d'ailleurs semblent ignorer que le Sénat possède comme la Chambre des députés des attributions financières (2). Après elle, il discute et vote le

(1) Ch., 18 mars 1907, annexe n° 861.

(2) M. Camille Dreyfus demandait (Ch. 1886, annexe n° 749) l'institution près de la Chambre des députés d'un service administratif,

budget et la loi de règlement de l'exercice expiré. Il a, comme la Chambre, le droit et le devoir de surveiller l'emploi des crédits. Les ministres sont responsables de leurs actes aussi bien devant le Sénat que devant la Chambre des députés. Il est donc contraire aux lois constitutionnelles de permettre à une seule chambre de juger seule les actes des ministres, de décider les questions de responsabilité et d'ordonner contre eux un recours.

Il importe donc, tant pour l'œuvre législative que pour la sauvegarde des prérogatives de l'Exécutif, de ne pas donner au Législatif la possibilité de tenir en échec l'Exécutif par le contrôle préalable des ordonnateurs. « Pour qui connaît les chambres et les intrigues qui s'y traînent, écrit M. Paul Leroy-Beaulieu dans l'*Économiste Français* du 22 avril 1911, n'est-il pas évident que si dans ces commissions on met ou l'on ne met pas obstacle à tel ou tel engagement de dépense, ce sera beaucoup plutôt par des motifs politiques, pour être désagréable ou agréable au gouvernement, que pour des raisons de bon ordre financier?..... Le contrôle préventif par les Commissions parlementaires ne peut aboutir qu'à des résultats médiocres ou à de longs retards et à la mainmise complète du pouvoir législatif sur l'exécutif. »

qui aurait eu pour mission de suivre l'exécution du budget en cours. Ce projet ne fut pas accepté.

M. Emmanuel Brousse reprend le projet Brisson dans son rapport sur le règlement de l'exercice 1907 (Ch., 1911, annexe n° 1226).

« D'ailleurs, dit M. Stourm, le contrôle pendant le cours de l'exécution du budget ne saurait ni constitutionnellement ni pratiquement appartenir au parlement : constitutionnellement, l'exécution du budget appartient au gouvernement et pratiquement la toute-puissance du parlement est telle qu'il ne peut guère s'empêcher d'empiéter s'il intervient. »

Dans ces conditions, c'est au pouvoir exécutif, juridiction ou administration, qu'il faut songer à confier le contrôle préventif.

CHAPITRE II

CONTROLE PRÉVENTIF CONFIE À LA COUR DES COMPTES

En présence des inconvénients que présenterait l'exercice par le pouvoir législatif d'un contrôle préventif sur le pouvoir exécutif, il semble naturel de confier ce contrôle à un organe indépendant du législatif et de l'exécutif, cet organe trouvant dans son indépendance la possibilité d'exercer une censure sévère et impartiale sur les engagements de dépenses. Un tel système ferait disparaître les craintes d'un empiètement du législatif sur l'exécutif, en sauvegardant pleinement les intérêts financiers du pays. L'idée de confier à la Cour des Comptes le contrôle préventif des engagements de dépenses a eu en France de nombreux partisans, tentés par l'exemple de l'Italie et de la Belgique.

Ce système comporte certainement de nombreux avantages, mais les critiques qu'il suscite sont telles qu'il vaut mieux encore l'écarter.

L'immovibilité dont jouissent les conseillers-maîtres et les conseillers référendaires assurerait à la Cour l'indépendance indispensable au bon exercice d'un contrôle préventif. Leurs connaissances techniques, leur impartia-

lité notoire seraient un sûr garant de la manière dont ils s'acquitteraient de ces nouvelles fonctions. Enfin, déjà chargée du contrôle *à posteriori*, la Cour trouverait dans l'exercice du contrôle préventif le moyen d'assurer une unité de vues à tout notre système financier; et son travail de vérification répressive se trouvant hâté, éclairé par sa vérification préventive, elle pourrait peut être ainsi obtenir du Parlement le vote moins tardif de la loi de règlement.

Ces considérations devaient donner lieu à un certain nombre de propositions.

Dès le 19 octobre 1891, M. Deschanel déclarait à la Chambre que le contrôle parlementaire était insuffisant pour arrêter les dépassements de crédits : « Nos commissions émettent, après coup, des blâmes platoniques. Nous géissons, mais nous payons. Au lieu de nous livrer à des plaintes tardives et vaines, il vaudrait peut-être mieux empêcher le mal de naître (1). » Il proposait pour remédier à cet état de choses de confier, comme en Italie et en Belgique, le contrôle préventif à la Cour des Comptes.

M. Stourm ne se montre pas moins affirmatif (2) : « La haute compétence de la Cour des Comptes n'a pas besoin d'être démontrée. Sa situation privilégiée lui permet de dominer les ambiances secondaires et les récriminations intéressées... Elle demeure indépendante de l'exécutif... Les dépassements de crédits, si jamais toutefois ils trouvent

(1) *J. Off.*, Ch., Débats, 19 octobre 1891, p. 1900.

(2) *Le Budget*, p. 512.

leur maître, ne seront réfrénés que par l'intervention opportune de cette magistrature survenant avant que le mal ne soit consommé. » Et il conclut : « Aucune autre autorité que la Cour des Comptes, en France, ne saurait remplir cette indispensable mission (1). »

M. le procureur général Renaud, à la séance de rentrée du 16 octobre 1896, proposait que l'on chargeât la Cour de remplir le rôle d'avertisseur : ses avis ne seraient que consultatifs et le ministre, averti, conserverait la liberté d'agir sous sa propre responsabilité ; « le principe de la responsabilité ministérielle, disait-il, loin de disparaître et de s'effacer ne ferait que croître et augmenter. »

Cette affirmation est très contestable. C'est du moins l'avis du ministre des finances, M. Rouvier, qui le 24 octobre 1891, répondit à la proposition de M. Deschanel : « (Avec un tel contrôle) vous couvrez le ministre qui, dans le régime parlementaire, est un agent responsable. En effet, quand une dissidence s'élève entre le ministre ordonnateur et la Cour des Comptes, exerçant le contrôle préventif, si le ministre cède, sa responsabilité est couverte ; la Cour des Comptes a pris la décision à sa place, elle ne relève pas de l'appréciation du parlement. »

Les avantages, invoqués pour confier à la Cour des Comptes le contrôle préventif, sont plus apparents que réels. L'inamovibilité, indispensable dans tout contrôle répressif, pourrait être très dangereuse dans un contrôle

(1) *Le Budget*, p. 582.

à priori, car elle rendrait la Cour irresponsable de ses sanctions préventives. « Qu'on le veuille ou non, en présence d'un corps de magistrature irresponsable, qui aura le droit de sanctionner ou de rejeter les actes et décisions, par lesquels le Gouvernement engage ou mandate une dépense, l'indépendance des ministres, condition première de leur responsabilité, ne sera plus qu'un vain simulacre (1). »

Le principe de la responsabilité ministérielle ne serait pas seul compromis par un tel système ; le principe de la séparation des pouvoirs serait également atteint. Non seulement l'intervention de la Cour diminuerait la liberté d'action des ministres, mais encore elle constituerait un empiètement sur le domaine du pouvoir législatif, en préjugéant ce que les Chambres doivent souverainement décider par la loi de règlement. Il n'est pas jusqu'à la Cour elle-même qui ne souffrirait dans ses attributions répressives. En effet, comme le faisait remarquer M. l'avocat général Biollay à l'audience solennelle de rentrée du 3 novembre 1882, le contrôle *à posteriori*, restant toujours la principale fonction de la Cour, risque de perdre de sa valeur. Comment la Cour pourrait-elle en toute indépendance, blâmer une opération qu'elle aurait approuvée préventivement ? Ses arrêts risqueraient de ne plus être prononcés avec toute la liberté désirable ou bien de se contredire les uns les autres.

(1) Besson, *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger*, p. 598.

Le Conseil d'État est appelé à donner son avis sur les projets de décrets ou de règlements dont il aura plus tard à apprécier la légalité. Dès lors, semble-t-il, pourquoi ne pas donner à la Cour des attributions semblables ? Une telle assimilation de la Cour des Comptes au Conseil d'État n'est pas désirable. La Cour des Comptes n'est pas préparée à cette vérification préventive ; n'ayant pas été consultée au moment de l'élaboration des textes législatifs, elle n'en pourrait aussi bien que le Conseil d'État connaître l'esprit. D'ailleurs la consultation préventive du Conseil d'État, qui est une garantie très grande pour le Gouvernement, en l'entourant des avis éclairés de jurisconsultes éminents, est souvent pour le Conseil d'État une gêne. En effet pour éviter qu'un conseiller ne fût amené à connaître, comme juge, d'un acte à la préparation duquel il aurait collaboré, l'article 20 de la loi du 24 mai 1872 (1) exclut de l'assemblée publique du contentieux les conseillers qui auraient participé à la préparation de la mesure incriminée. Cette exclusion prive l'assemblée du contentieux des meilleurs conseillers, car ils siègent déjà dans les sections administratives. Semblable disposition devrait être appliquée à la Cour des Comptes et comporterait les mêmes inconvénients pour le jugement des comptes.

Ces critiques suffisent pour faire repousser toute propo-

(1) Loi du 24 mai 1872 (art. 20) : « Les membres du Conseil ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les décisions qui ont été préparées par les sections auxquelles ils appartiennent, s'ils ont pris part à la délibération. »

sition d'instaurer en France le système de contrôle préventif exercé par la Cour des Comptes, tel qu'il fonctionne dans certains pays étrangers (Italie, Belgique, Hollande, Luxembourg, Turquie). Une étude des législations étrangères ne pourra que confirmer cette opinion et permettre d'affirmer que, faute de pouvoir être confié au Parlement ou à la Cour des Comptes, le contrôle préventif ne saurait appartenir qu'au pouvoir exécutif lui-même.

CHAPITRE III

LE CONTROLE DU BUDGET EN ITALIE CONTROLE DE LA COUR DES COMPTES

En Belgique et en Italie, au contraire de l'Angleterre, le système de contrôle des finances publiques exercé par un membre du Gouvernement n'a pas prévalu.

Ces deux pays ont redouté la tutelle d'un ministre sur ses collègues. Aussi est-ce à un corps indépendant qu'ils ont confié cette surveillance. Le contrôle des budgets y est en effet exercé par la Cour des Comptes.

Bien que le système belge ait été le premier organisé ; il est préférable d'étudier d'abord le contrôle en Italie, car il est de beaucoup le plus étendu et son étude fera ressortir les imperfections du contrôle en Belgique.

Avant l'unité italienne (1), le contrôle des dépenses dans le Piémont était partagé entre la Cour des Comptes et un contrôleur général, chargé tout spécialement du contrôle préventif. Ce contrôleur, d'après le règlement du

(1) Sur l'histoire de la Cour des Comptes de l'Italie, V. *Annales de l'École libre des Sciences politiques*, V. Marcé, *la Cour des Comptes italienne*, 1890, p. 270.

28 juin 1730, devait apposer son visa sur toutes les lettres patentes du Roi et sur toutes les décisions des ministres. En cas de refus, il devait en référer au Roi qui décidait. L'enregistrement des actes visés était alors fait par le premier officier du contrôleur.

L'unité italienne à la suite de la Convention de Villafranca et des traités de Zurich (1859) s'étant faite au profit du Piémont, le système piémontais de contrôle préventif devait prévaloir dans l'organisation de la chambre de Comptes du royaume d'Italie.

Après deux lois modificatives du 23 mars 1853 et du 30 octobre 1859, la Cour des Comptes fut définitivement organisée par la loi du 14 août 1862.

Elle se compose d'un corps de magistrats et d'un personnel administratif, nécessité par ses attributions en matière de contrôle préalable. Comme magistrats elle comprend un premier président, deux présidents de section, douze conseillers, tous ceux-ci inamovibles ; plus un procureur général assisté de rapporteurs, un secrétaire général et vingt reviseurs de comptes ou conseillers référendaires, ayant voix délibérative dans les affaires dont ils sont rapporteurs.

Ces magistrats forment trois sections dont la première est spécialement chargée du contrôle préventif des dépenses publiques (1).

(1) La première section de la Cour comprend huit divisions correspondant à diverses administrations :

Les attributions de la Cour des Comptes en matière de contrôle préventif peuvent être divisées en deux grandes catégories : d'une part elle exerce un contrôle sur tous les actes du pouvoir exécutif quels qu'ils soient, d'autre part, elle exerce une surveillance spéciale sur les actes qui engagent des dépenses et sur les ordonnances de paiement.

A. — CONTRÔLE DES DÉCRETS ROYAUX

Aux termes de l'article 13 de la loi du 14 août 1862, « tous les décrets royaux, quel que soit le ministère de qui ils émanent et quel qu'en soit l'objet, sont présentés à la Cour des Comptes pour qu'elle y appose son visa et en fasse l'enregistrement. »

Cette disposition a été successivement reprise par la loi

- 1^{re} division : Finances et Trésor ;
- 2^e division : Guerre et Marine ;
- 3^e division : Intérieur ;
- 4^e division : Travaux Publics ;
- 5^e division : Justice et Affaires Étrangères ;
- 6^e division : Instruction Publique, Agriculture, Industrie et Commerce ;
- 7^e division : Dépenses fixes et Dettes viagères ;
- 8^e division : Fonds pour le Culte.

La deuxième section est chargée des comptabilités générales et spéciales, et de l'enregistrement des décrets, arrêtés, etc.

La troisième section s'occupe du contrôle judiciaire.

du 16 juillet 1889, article 2 (1), second alinéa et par la loi du 4 juin 1893 (n° 260) (2).

Pour accomplir ce travail considérable la cour possède un personnel auxiliaire de 450 agents, chargé de la correspondance et de la mise en état des affaires, la cour ne se réservant que la décision.

Ce visa et cet enregistrement ne constituent pas une vaine formalité. La cour a en effet le devoir de s'assurer de la constitutionnalité et de la légalité des décrets :

« Quand la cour reconnaîtra contraire aux lois et aux règlements un des actes ou décrets qui lui sont présentés, elle refusera son visa par une délibération motivée. La délibération sera transmise par le président au ministre intéressé, et, si celui-ci persiste, sera examinée par le Conseil des ministres. Si celui-ci décide que l'acte ou le décret doit être mis à exécution, la Cour sera appelée à délibérer (toutes sections réunies) et, si elle ne reconnaît pas que le motif de son refus n'existe plus, elle ordonnera l'enregistrement et apposera son visa avec réserve » (art. 14).

Le veto donné par la Cour aux décrets n'est donc pas absolument prohibitif. L'irresponsabilité d'un corps inamo-

(1) « L'engagement légal de toute somme devra être approuvé par la Cour des Comptes et dans le compte-rendu d'emploi, on devra indiquer la cause de cette imputation. » (Loi du 16 juillet 1889).

(2) « L'engagement légal de toute somme devra être approuvé par la Cour des Comptes et la preuve de l'approbation de chaque engagement devra être communiqué au Parlement. » (Loi du 4 juin 1893).

vible ne saurait tenir en échec la responsabilité des ministres. La loi de 1862 permet à la Cour de montrer aux ministres le point faible de l'acte proposé mais ne l'autorise pas à annihiler leur liberté d'action.

Ainsi averti le ministre ne pourra pas plus tard prétexter son ignorance ou rejeter sur ses bureaux la faute commise ; il lui sera difficile d'obtenir un bill d'indemnité. Cette législation est très efficace car elle met bien en évidence les responsabilités ; elle les fortifie même, puisqu'à la responsabilité individuelle du ministre intéressé, elle substitue la responsabilité collective du cabinet tout entier.

Mais il importe, sous peine de rendre inutile le contrôle de la Cour, de mettre en jeu cette responsabilité ministérielle. La loi du 14 août 1862 décide (art. 18) que les décrets ainsi visés avec réserve, accompagnés des délibérations qui les concernent, seront communiqués aux présidents du Sénat et de la Chambre des députés au mois de janvier de chaque année. Ce délai était trop long ; le jugement du parlement risquait de ne plus être alors efficace. Aussi la loi du 15 août 1867 décida que cette communication serait faite tous les quinze jours.

Cette procédure semblerait en France peu conforme au principe de la séparation des pouvoirs puisqu'elle se traduit par un affaiblissement des prérogatives et de la responsabilité du pouvoir exécutif au profit du pouvoir législatif.

B. — CONTRÔLE DES DÉPENSES

La Cour exerce ici son contrôle à deux phases de l'accomplissement de la dépense : elle contrôle préventivement l'engagement des dépenses et aussi leur ordonnancement.

1° Contrôle préventif des engagements de dépenses

Le principe en est posé par l'article 19 de la loi italienne de 1862 : « Sont présentés à la Cour des Comptes pour qu'elle y appose son visa et les fasse transcrire sur ses registres, tous les décrets qui approuvent des contrats et qui autorisent des dépenses, quelle qu'en soit la forme ou la nature, tous les actes de nomination, promotion et déplacement de fonctionnaires, et ceux qui confèrent des traitements, des pensions et autres assignations à la charge de l'État. Sont exceptés les décrets et les actes qui concèdent des indemnités ou des rétributions pour une seule fois qui n'excèdent pas 2.000 livres. »

L'article 19 ne fait donc que reprendre à un point de vue spécial la règle posée par l'article 13.

D'ailleurs quand ils sont soumis à l'examen de la Cour, ces actes ont déjà été l'objet d'un premier contrôle administratif effectué au sein de chaque ministère par le service de la comptabilité.

Le service de la comptabilité est en Italie un des pivots

du contrôle préventif et l'importance des attributions des chefs de la comptabilité fait de ces fonctionnaires de véritables contrôleurs des dépenses engagées.

La comptabilité des finances italiennes est réglée par la loi du 22 avril 1869 complétée par la loi du 27 mars 1877 et le décret du 4 mai 1885 (1).

L'article 196 du décret dispose que les services de comptabilité des administrations centrales doivent tenir écriture des engagements de dépenses à la charge du budget. A cet effet, les bureaux des administrations centrales doivent communiquer au service de la comptabilité de leur département ministériel « les contrats, conventions et actes, quels qu'ils soient, d'où dérivent des engagements sur les chapitres du budget ou des dépenses à la charge de l'État. Le chef de comptabilité en prend note sur son registre des engagements et y appose son visa (2). »

« Lorsque faute de fonds ou pour tout autre motif ou irrégularité, le chef de comptabilité ne croit pas pouvoir apposer son visa, il en réfère au ministre, selon qu'il est prescrit pour les paiements aux articles 325 et 326. »

« La Cour des Comptes doit refuser l'enregistrement à tous ceux des actes sus-visés qui lui parviendraient sans le visa ci-dessus prescrit du chef de la comptabilité. »

(1) V. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, août 1888, p. 261 et sq.

(2) La tenue des écritures a été réglementée par un décret du 1^{er} février 1887.

Ainsi donc, les actes de toute nature, contrats, marchés ou conventions créant une obligation financière, sont centralisés à la comptabilité de chaque ministère et soumis à la vérification préalable du chef de comptabilité. Celui-ci, après en avoir constaté la régularité et en avoir pris note, y appose son visa. En cas de refus de sa part, il en informe le ministre qui peut l'obliger à viser au moyen d'une réquisition, mais cette réquisition dégage sa responsabilité (1).

En outre, pour les projets de marché d'une certaine importance, l'avis du Conseil d'État est nécessaire : ce conseil examine le projet au point de vue de l'utilité et de la régularité de la dépense.

Le chef de comptabilité tient un carnet sur lequel il inscrit les engagements pour les revêtir ensuite de son visa quand il s'est assuré qu'ils rentrent bien dans la limite des crédits ouverts et qu'ils sont bien imputés sur le chapitre correspondant du budget.

Après ce premier examen, tous les décrets royaux, contresignés par un ministre, sont transmis à la Cour des Comptes pour y être visés et enregistrés (loi du 14 août 1862). Pour les décrets intéressant les finances publiques, la Cour doit, avant de les enregistrer, s'assurer qu'ils ont été enregistrés et visés par le chef de la comptabilité,

(1) Le chef de comptabilité est pécuniairement responsable devant la Cour des Comptes non seulement de la liquidation de la dépense mais encore de son imputation et des dépassements de crédits (art. 58 du décret de 1884).

puis rechercher si la loi a été respectée et si l'acte peut valablement engager l'État. Elle recherche s'il y a encore des crédits disponibles ou si l'imputation est bien faite (1).

Lorsqu'un contrat ou marché est soumis au visa de la Cour, elle l'inscrit sur son livre des engagements de l'État. Ce registre contient une description sommaire des contrats, l'indication des clauses et conditions principales, le montant de l'engagement, les noms des créanciers, en un mot toutes les indications nécessaires pour connaître la nature et l'importance de la dette.

Ce même contrat est encore inscrit sur un autre registre qui contient par chapitre, l'indication des crédits ouverts, des sommes ordonnancées et des paiements effectués (2).

La Cour peut demander des renseignements complémentaires et aussi refuser son visa, si les renseignements

(1) Le contrôle de la Cour fait ici double emploi avec celui du chef de la comptabilité, puisque celui-ci s'est déjà assuré de la disponibilité du crédit et de la bonne imputation de la dépense. Mais il est certain que la Cour ne trouve jamais ici de motifs de critique, car l'examen du chef de la comptabilité a dû être très sérieux.

(2) La Cour connaît les paiements effectués, par la direction du Trésor. Les intendances transmettent, mois par mois, les pièces de dépenses acquittées à la direction du Trésor. Celle-ci, après examen, les envoie à la Cour des Comptes, classées par chapitres du budget, et la Cour n'a plus qu'à inscrire sur ses registres les paiements effectués.

donnés ne la satisfont pas. La procédure suivie alors est celle des articles 14 et 18 (1).

Lorsque la dépense a été ainsi autorisée, le ministre, après l'exécution des travaux ou marchés, procède à l'ordonnancement.

2° Contrôle préventif de l'ordonnancement

Jusqu'ici le contrôle que nous avons vu conférer à la Cour est purement consultatif puisqu'il y a possibilité pour le Cabinet de passer outre. Mais ce veto devient absolument prohibitif quand le litige porte sur une ordonnance ou un mandat de paiement (2). Le pouvoir de la Cour est ici absolument discrétionnaire et nul ne peut l'obliger à enregistrer et viser, même avec réserve, de tels actes, si elle s'y oppose. Cette règle stricte et absolue est posée par l'article 56 de la loi du 17 février 1884.

« Il ne peut être enregistré aucune ordonnance par la Cour des Comptes, et son refus annulera l'ordonnance, quand la dépense excède le crédit ouvert au chapitre correspondant du budget... »

Les ordonnances émises sont soumises tout d'abord au visa du chef de comptabilité qui s'assure sous sa responsabilité personnelle de leur exactitude matérielle et de leur

(1) Sur la marche de ce contrôle, V. *suprà*, p. 77 et 78.

(2) En Italie il n'est fait aucune différence entre le mot « mandat » et le mot « ordonnance ». On se sert surtout du mot « mandat ».

conformité avec la loi budgétaire. S'il croit relever quelque irrégularité, il peut, comme au premier contrôle, refuser son visa, mais le ministre peut encore le requérir de viser.

Le visa obtenu, l'ordonnance est transmise à la Cour pour y être enregistrée. Aux termes de l'article 20 de la loi de 1862 « les mandats et les ordres de paiement doivent être soumis, avec les pièces justificatives à l'appui, à l'enregistrement et au visa de la Cour des Comptes, de la manière et dans les formes établies par les lois et règlements. » La Cour ne s'occupe alors que du caractère légal de la dépense. Est-elle bien imputée? Ne dépasse-t-elle pas les crédits disponibles? Mais tandis que le chef de comptabilité est tenu de déférer à la réquisition du ministre, la Cour peut, dans trois cas, opposer son veto absolu :

1° Lorsque l'ordonnancement excède les crédits ouverts du montant des crédits disponibles du fonds de réserve ;

2° Dans les cas de virements entre les crédits de l'année financière courante et les reliquats des années antérieures ;

3° Dans le cas de virements entre les chapitres du budget lui-même.

C'est là un pouvoir considérable, car nous savons combien les ministres dépensiers sont tentés d'enfreindre les règles de la spécialité budgétaire par des interventions d'exercice à exercice ou de chapitre à chapitre (1) ; les ministres italiens n'échappent pas à cette tendance presque irrésistible.

(1) V. *suprà*, p. 30 et sq.

Les finances italiennes sont donc suffisamment protégées du côté des interventions par le contrôle de la Cour. Les ministres ne peuvent opérer de virements sans que la Cour s'en aperçoive. Mais il n'en est pas de même pour les dépassements de crédits. Les ministres peuvent en effet, de leur propre autorité, ordonnancer au-delà des allocations budgétaires; et, à condition que ces ordonnancements se maintiennent dans la limite du fonds de réserve, la Cour est impuissante à les empêcher.

L'institution du fonds de réserve, souvent réclamée en France, permet de faire face aux dépenses imprévues sans attendre le vote, parfois éloigné, d'une loi de crédits additionnels.

Il est en effet naturellement interdit aux ministres d'engager des dépenses pour lesquelles aucun crédit n'a été prévu par la loi budgétaire ou par les lois votées en cours d'année financière et arrêtant définitivement le budget. De même, les virements de crédits sont interdits. Pour pallier ces règles strictes, la loi du 22 avril 1869, qui déjà limite à douze mois la période d'exécution des services budgétaires, décide que deux chapitres seront ouverts au budget pour faire face aux insuffisances éventuelles de crédits. Ces chapitres sont intitulés ainsi : « Fonds de réserve pour dépenses obligatoires et d'ordre » et « Fonds de réserve pour dépenses imprévues. »

Même dans la limite des fonds de réserve, l'action du ministre n'est pas libérée de tout contrôle.

S'adresse-t-il au « Fonds de réserve pour dépenses obli-

gatoires et d'ordre » ; le prélèvement doit être autorisé par décision du ministre du Trésor, enregistrée par la Cour des Comptes.

S'adresse-t-il au « Fonds de réserve pour dépenses imprévues », il faut un décret rendu sur la proposition du ministre du Trésor après délibération du Conseil des ministres. Ce décret visé et enregistré par la Cour des Comptes, est publié dans les dix jours de son enregistrement.

Après ces deux contrôles du chef de comptabilité et de la Cour, l'ordonnance est transmise à la direction générale du Trésor par le Contrôle des disponibilités. Ce service, après en avoir pris note, la fait parvenir au comptable, qui doit avant le paiement, s'assurer de l'apposition de tous les visas précédents.

Que conclure de cet exposé rapide du contrôle italien ?

Ce système préventif a plusieurs conséquences intéressantes. D'abord pour tous les mandats et décrets, les comptables n'ont qu'à vérifier, avant le paiement, l'apposition du visa de la Cour et de celui de la direction du Trésor. Ils n'ont à réclamer aucune justification, ce qui simplifie singulièrement leur tâche (1).

(1) Il faut signaler une différence notable qui existe entre le système italien et le système français. En Italie, l'ordre de paiement, quel qu'il soit, n'est jamais remis au créancier de l'État. Il reste toujours entre les mains du comptable et le créancier est prévenu de l'ordonnancement par un simple avis (art. 845).

Ce système rend presque impossible les pertes de mandats et leurs

Puis la Cour des Comptes, étant seule juge des justifications à produire, peut exiger toutes celles qui lui semblent nécessaires (art. 16, loi du 14 août 1862).

Enfin, le travail de la troisième section de la Cour (contrôle judiciaire des comptes des comptables) se trouve très abrégé. Cette section n'a plus en effet qu'à examiner la régularité matérielle des pièces de dépense et la concordance de ces pièces avec le compte du comptable.

Cette organisation n'est pas toutefois sans soulever quelques critiques.

Elle n'est pas conforme à la conception du régime parlementaire. Elle diminue, sinon supprime la responsabilité ministérielle; car si en droit, d'après l'article 15 de la loi du 14 août 1862, le ministre reste toujours responsable de ses actes devant le Parlement et ne saurait être couvert par le visa de la Cour, en fait ce visa le couvrira. « De deux choses l'une; ou la Cour cédera, ou alors elle couvrira la responsabilité du ministre ou tout au moins elle l'assumera pour une bonne part; ou elle refusera son enregistrement, et la responsabilité du ministre, obligé de s'incliner, sera absorbée par un corps irresponsable (1). »

De plus comme le fait remarquer M. l'avocat général Biollay (2) qui reproche à ce système de faire intervenir

falsifications. De plus il est très facile, en fin d'exercice, d'établir le montant des restes à payer puisque tous les mandats impayés se trouvent dans les caisses.

(1) V. Marcé, *op. cit.*, p. 723.

(2) Audience solennelle de rentrée du 3 novembre 1882. Le con-

un corps judiciaire dans les actes du gouvernement, il est à craindre que la Cour « déjà engagée par son approbation préalable, ne soit plus assez libre pour juger les comptes. »

Comment la Cour pourra-t-elle, par sa troisième section blâmer les actes qu'elle aura approuvés par sa première section ?

Ce contrôle d'ailleurs ne s'étend pas à toutes les dépenses budgétaires. Les frais de justice pénale et civile ordonnés par les autorités locales, les gains à la loterie, les dépenses afférentes aux restitutions et aux remboursements, les remises des comptables échappent non seulement au contrôle des engagements mais encore au contrôle préventif des ordonnancements. Aussi cette législation est-elle insuffisante pour empêcher les dépassements de crédits. Voici, pour s'en convaincre, un tableau présentant depuis 1885, époque où fut organisée cette comptabilité des dépenses engagées, jusqu'à 1895, le montant des dépassements de crédits, exprimé en milliers de francs (1) :

EXERCICES	DÉPENSES OBLIGATOIRES et d'ordre	DÉPENSES FACULTATIVES	TOTAL des DÉPASSEMENTS de crédits
1884 — 85	13.721	4.997	18.718
1886 — 87	5.605	5.546	11.151
1890 — 91	4.003	7.424	11.427
1891 — 92	15.068	8.210	23.278
1893 — 94	17.040	10.931	27.971
1894 — 95	9.515	12.512	22.027
1895 — 96	8.785	5.694	14.479

trôle des finances publiques par le Parlement et par la Cour des Comptes en Italie.

(1) Besson, *op. cit.*, p. 541.

Si depuis 1895 les dépassements de crédits ont semblé diminuer, il faut voir en ce fait plutôt une nouvelle méthode des évaluations budgétaires qu'un respect des lois de la comptabilité. C'est en effet en 1897 que fut créée auprès de chaque ministère une « commission de surveillance sur les engagements. » Réorganisée par le décret du 8 juillet 1904 (n° 436), cette commission se compose de tous les chefs de service du département intéressé. Elle se réunit chaque mois pour examiner les engagements en cours et transmettre au chef de la comptabilité ceux qui ne lui auraient pas encore été communiqués. Elle formule aussi son avis sur l'opportunité des augmentations de crédits en faveur de tels chapitres, pour empêcher les dépassements de crédits. Ses procès-verbaux transmis dans les quinze jours au ministre du Trésor et à la Cour indiquent les allocations qu'il semble nécessaire de demander. La Cour après avoir reconnu la justesse de ces observations invite le ministre du Trésor à prendre ses dispositions pour obtenir les crédits suffisants à empêcher le dépassement prévu.

Ce système a le grand inconvénient de faire juge de leurs actes les auteurs mêmes de ces actes. Enfin il est impuissant à arrêter les dépassements de crédits, car chaque année les annulations de crédits effectuées montrent que les crédits successivement demandés sont de beaucoup supérieurs aux besoins.

Déjà en 1877, M. Depretis, ministre des finances, déposait le 27 mars, un projet de loi tendant à la transformation

de ce contrôle. Il reconnaît, dans l'exposé des motifs, que ce contrôle pouvait être bon au moment où l'administration naissante, était encore hésitante. Mais ce n'est plus le cas maintenant. Aussi propose-t-il de confier ce contrôle à un conseil du Trésor, composé de magistrats inamovibles, car « pour l'accomplissement précis, autorisé et efficace de la haute et délicate mission pour laquelle le conseil du Trésor serait institué, une condition essentielle est nécessaire, l'indépendance : indépendance de position, indépendance hiérarchique, indépendance politique. » Ce conseil aurait compris cinq magistrats choisis parmi les Conseillers d'État et les membres de la Cour des Comptes, et il aurait étendu son contrôle non seulement aux mandats directs, comme à l'heure actuelle, mais encore à tous les paiements.

On proposa encore, mais en vain, de renforcer les pouvoirs de la Cour des Comptes en lui transmettant le contrôle préventif exercé par le chef de la comptabilité des ministères.

M. le sénateur Finali, dont le projet de loi fut présenté en 1888 par M. Magliani, proposait de donner à la Cour le contrôle budgétaire de tous les actes quels qu'ils fussent (1). Cette réforme ne fut même pas discutée.

(1) Art. 1^{er} du projet : Les administrations centrales et la Cour des Comptes prennent note sur des registres complémentaires de tous les engagements d'où dérive l'obligation de payer à la charge du budget de l'État en exécution des lois et règlements, contrats, dispositions ou actes administratifs.

A cet effet seront présentés à l'enregistrement et au visa de la

Un projet déposé en 1903 par M. Luzatti, ministre du Trésor, visait à l'extension des pouvoirs de la Cour et à leur sanctionnement par l'établissement d'une responsabilité pécuniaire des chefs de service qui auraient transgressé les prescriptions légales. Les « commissions de surveillance sur les engagements » auraient eu aussi leurs pouvoirs étendus et renforcés. Comme les autres, ce projet ne put aboutir.

Un nouveau projet fut déposé en 1908 par M. Carcano, sans plus de succès d'ailleurs.

Au résumé, et ce serait peut-être le plus fort reproche à lui adresser, le système italien ne respecte pas suffisamment le principe fondamental du régime parlementaire, à

Cour des Comptes tous les actes donnant naissance aux susdits engagements.

..... Art. 4 : L'article 19, 20 et 21 de la loi du 4 août 1862, n° 800, qui institue la Cour des Comptes est modifié ainsi qu'il suit :

Art. 19. — Sont présentés à la Cour pour qu'elle y appose son visa et les fasse transcrire sur ses registres, tous les décrets approuvant des contrats ou autorisant des dépenses, quelle qu'en soit la forme et la nature..... et en général tous les actes desquels dérive l'obligation de payer des sommes à la charge du budget de l'État.

Art. 20. —

Art. 21. — La Cour exerce son contrôle pour que les engagements, qui sont souscrits par les différents ministres, n'excèdent pas les crédits ouverts par la loi pour chaque chapitre de dépenses, pour que les paiements ne soient pas supérieurs aux sommes légalement engagées et s'appliquent aux chapitres correspondants du budget et pour qu'on ne fasse aucun virement de crédit non autorisé par la loi ; enfin, pour que la liquidation et le paiement des dépenses soient conformes aux lois et aux règlements.

savoir le principe de la responsabilité des ministres devant le Parlement. De plus, il méconnaît le principe de la séparation de l'administration et de la juridiction : il confie à un tribunal des pouvoirs qui semblent devoir rentrer exclusivement dans les attributions de l'administration active. « C'est un système hybride : sans parler de son efficacité très relative, il ne procède pas des conceptions rigoureuses et logiques auxquelles l'esprit français est habitué (1). »

(1) V. Marcé, *op. cit.*, p. 743.

CHAPITRE IV

LE CONTROLE DU BUDGET EN BELGIQUE LE CONTROLE DE LA COUR DES COMPTES

La Belgique, elle aussi (1), a confié le contrôle des engagements de dépenses à sa Cour des Comptes.

A toute époque de son histoire financière on voit apparaître ce souci de faire contrôler les finances de l'Etat par la Cour.

On peut trouver l'origine de ce contrôle par la Cour (2) dans le droit de remontrance, que donna Philippe le Hardi à la Cour des Comptes de Lille, cour de la Flandre, créée en 1385. D'après l'ordonnance du 23 juin 1402, lorsque le seigneur délivrera un mandat ou une ordonnance illégale, « les dictes gens des Comptes *n'y obeyront aucunement*,

(1) Le contrôle préventif des dépenses publiques exercé par une Cour des Comptes fonctionne dans d'autres pays à régime parlementaire : le Brésil, le Chili, l'Espagne, la Hollande, le Portugal, les États-Unis du Vénézuëla.

(2) V. V. Macé, *Étude sur la Cour des Comptes et la comptabilité publique en Belgique*, 1892.

jusques à ce toutes voyes qu'ilz auront bien secrètement, et sous le sceu des parties à ce touchera, adverti mondit seigneur et son conseil des intérêts et dommaiges qu'il y pourrait avoir, et que, sur le dit advisement, icellui seigneur aurait baillé de rechief ses lettres ainsi qu'il lui plaira que les dictes gens des comptes obéissent et facent (1). »

Ce ne fut toutefois qu'en 1735 qu'il fut institué une Cour des Comptes unique à Bruxelles, après grande opposition de la part du Brabant et des Flandres.

Le décret du 4 juillet 1787 lui confie le contrôle préalable du finances. Il lui donne en effet pour mission, en matière de travaux publics, « d'examiner les devis qui auront été présentés à ce sujet, et elle s'expliquera sur la qualité des matériaux, leur prix et le salaire qu'on demande. » Ce n'est que sur son approbation expresse que le Conseil des finances pourra conclure le marché.

Réunie en 1795 à la France, dont elle forme neuf départements, la Belgique est soumise à notre législation. Jusqu'en 1807 le bureau de comptabilité surveille ses finances, elle est ensuite soumise au contrôle de la Cour des Comptes de 1807.

En 1814, la Belgique fut absorbée par la Hollande, formant le royaume des Pays-Bas. Le 30 novembre de la même année, Guillaume I^{er} créa la Chambre des Comptes avec mission de veiller à l'emploi strictement légal des

(1) Cité par Marcé, *op. cit.*, p. 11.

crédits budgétaires. L'article 17 de la loi du 20 juin 1820 qui organisa une Chambre générale des Comptes, reprit les dispositions de l'ordonnance de 1402 et du décret de 1787 : « Aucune disposition pour paiement de quelque dépense de l'État, affectée sur le budget, ne pourra être ordonnée, si, au préalable, cette dépense n'est vérifiée, liquidée et enregistrée à la Chambre des Comptes. Tous paiements provisoires qui pourront, d'après notre (royale) autorisation, être ordonnés par un département d'administration générale, seront considérés comme des avances, et devront être soumis à l'examen, à la liquidation et à l'enregistrement de la Chambre des Comptes avant de pouvoir être reconnus dépenses légales. »

Le contrôle fut enfin organisé par un décret du 30 novembre 1830 qui décide qu'aucune ordonnance de paiement ne pourrait être acquittée par les caisses publiques si elle n'était revêtue du visa de la Cour des Comptes.

Cette organisation est consolidée par la loi du 15 mai et du 29 octobre 1846 et le règlement général sur la comptabilité du 10 décembre 1868.

Aux termes de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846, « Aucune ordonnance de paiement n'est acquittée par le Trésor qu'après avoir été munie du visa de la Cour des Comptes. Lorsque la Cour ne croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en Conseil des ministres. Si les ministres jugent qu'il doit être passé outre au paiement sous leur responsabilité, la Cour vise

avec réserve. Elle rend compte de ses motifs dans ses observations annuelles aux Chambres. »

Ce texte fait apparaître les principales différences entre le contrôle exercé par la Cour des Comptes italienne et celui qui est confié à la Cour belge.

On voit que le contrôle de la Cour belge n'est pas aussi étendu que celui de la Chambre italienne, puisqu'elle n'a pas à s'occuper de la légalité de l'acte, mais seulement de sa régularité budgétaire. La constitution du 7 février 1831 (art. 116 § 2, reproduit par l'art. 5 § 2 de la loi du 29 octobre 1846) dit en effet qu'elle doit veiller « à ce qu'aucun transfert (virement) n'ait lieu. »

C'est bien plus une comptabilité des dépenses engagées qu'un contrôle préventif des engagements de dépenses qui est organisé.

Les actes (procès-verbaux d'adjudication, marchés, nominations) portant engagement de dépenses ne sont pas soumis au contrôle préalable de la Cour. Il ne lui en sera communiqué, après coup, que des expéditions, au moment où elle exercera son contrôle préalable qui se réduit au contrôle de l'ordonnancement et de la liquidation des dépenses.

C'est ce pouvoir qui lui est confié par l'article 14 de la loi de 1846.

Lorsqu'une ordonnance de paiement lui est présentée, la Cour vérifie d'abord son imputation, c'est-à-dire s'assure qu'il y a bien un crédit ouvert au chapitre correspondant et que ce crédit n'est pas épuisé ; elle vérifie en outre

l'exactitude de l'ordonnancement. La Cour pourra pousser plus loin encore ses investigations et refaire la liquidation de la dépense, c'est-à-dire vérifier les calculs et exiger les justifications suffisantes au point de vue de la réalité et de la légalité.

Encore ces deux parties du contrôle (imputation et liquidation) ne s'exercent-elles que pour les dépenses déterminées dans leur objet ou leur quotité. Quant aux ordonnances se référant à une série de dépenses non déterminées, le contrôle de la Cour ne porte que sur les imputations globales, mais non sur l'imputation de chaque dépense et sur sa liquidation.

Sont complètement exemptes du contrôle de la Cour des Comptes, au point de vue de l'ordonnancement comme de la liquidation, les dépenses qualifiées : *fixes*, de même que les dépenses payées par les receveurs des impôts à charge de justification ultérieure.

De même aussi la vérification de la Cour ne porte pas sur les créances qui peuvent être payées à charge de justification ultérieure soit sur des crédits ouverts, soit par les agents des services régis par économie.

C'est donc de cinq façons différentes que s'effectuent en Belgique les paiements budgétaires puisque l'on distingue :

- 1° Les dépenses soustraites au visa préalable de la Cour des Comptes ;
- 2° Les dépenses soumises à sa liquidation préalable ;
- 3° Les dépenses faites sur crédits ouverts ;

4° Les dépenses effectuées sur avances de fonds ;

5° Les dépenses payées par les receveurs des impôts.

Quelques précisions sont nécessaires sur chacune des deux premières catégories de dépenses car elles permettront de mesurer l'étendue du contrôle de la Cour des Comptes.

1° Dépenses permanentes soustraites au contrôle préalable de la Cour des Comptes

Le principe est posé par la loi du 13 mai 1846 et repris par le Code de comptabilité de 1868 dont l'article 8 est ainsi conçu : « Par dépenses fixes affranchies du visa de la Cour des Comptes, on entend les traitements, remises, indemnités, abonnements, frais de bureau et de loyer, pensions, intérêts de cautionnement et de fonds de dépôt dont le montant est déterminé par les lois ou par les autorités compétentes. »

Les ministres, pour cette catégorie de dépenses font dresser des ordonnances collectives.

« Les départements ministériels font connaître successivement à la Cour des Comptes, le montant des imputations à faire sur chaque article du budget, par suite de la formation des états collectifs. Ils y joignent des relevés des mutations survenues, soit dans les dépenses, soit dans l'effectif du personnel. Au vu de cette communication, la Cour fait l'enregistrement des dépenses » (Art. 8, Règlement général).

Le contrôle de la Cour s'exerce néanmoins *à posteriori* dans un délai assez court puisque les pièces de dépenses, avec pièces justificatives, lui sont transmises en fin de mois ou de trimestre.

Toutefois la lacune au système du contrôle préalable est ici assez grave. Dans les dépenses permanentes, rentrent en effet les dépenses du personnel, et en Belgique comme en France, les irrégularités budgétaires sont ici des plus fréquentes.

Il faut noter une particularité pour les dépenses fixes des pensions. Aucune inscription de pension, aucune délivrance de brevet ne peuvent être faites sans que l'ordonnance conférant la pension ait été visée préalablement par la Cour. Cette ordonnance doit être appuyée des pièces ayant servi de base à la reconnaissance des droits du pensionné et à la fixation de la dépense.

2° Dépenses soumises à la liquidation et au visa préalable de la Cour des Comptes

Ce sont, d'une façon générale, toutes les dépenses variables et facultatives, dont le montant est chaque année fixé par le budget : dépenses pour achats, travaux, fournitures que le gouvernement est absolument libre d'engager ou non. Les mandats individuels ne sont établis qu'après le visa de la Cour. La Cour peut d'ailleurs, pour accomplir sa vérification exiger tous les renseignements et éclaircissements qu'elle jugera nécessaires.

Lorsque la Cour ne croit pas devoir donner son visa, elle indique au ministre intéressé les motifs de son refus. Si le ministre veut passer outre, il doit en référer au Conseil des ministres qui examine les motifs du refus et peut exiger de la Cour qu'elle vise avec réserve. Avis de ce visa est donné aux Chambres dans les observations annuelles.

Il y a donc substitution de la responsabilité du cabinet à celle du ministre intéressé.

On peut se demander s'il est bon d'occuper ainsi le gouvernement par l'examen des dépenses pour lesquelles il n'est que très peu compétent, sauf le ministre intéressé et le ministre des finances. Et en ce sens notre réquisition de l'ordonnateur au payeur semble moins compliquée.

« Le contrôle préventif de la Cour a d'abord un effet moral, un effet préventif *avant la lettre* — si l'on peut s'exprimer ainsi — dont on ne saurait nier la valeur; il pourra produire son effet avant même d'être exercé. Les ministres, en effet, comme dit un auteur italien, peuvent agiter devant des sollicitateurs de dépenses irrégulières, le spectre de la Cour des Comptes et l'agiter avec d'autant plus de succès qu'ils peuvent dire que la Cour mettra obstacle à la dépense et ne se contentera pas de signaler au Parlement l'irrégularité commise (1). »

Les observations annuelles de la Cour relèvent de nombreux cas où les ministres sur l'opposition de la Cour,

(1) Marcé, *op. cit.*, p. 55.

ont renoncé à engager des dépenses irrégulières, mais il arrive aussi que la Cour soit obligée de céder devant les réponses des ministres.

Cette rapide étude permet de conclure que le système belge est de beaucoup inférieur au système italien.

Le contrôle belge encourt non seulement toutes les critiques adressées au contrôle italien mais d'autres critiques qui lui sont propres.

L'Italie dans son organisation de contrôle confond l'action et la juridiction. La Belgique pousse plus loin son erreur, en confiant le contrôle préventif à un corps émanant du Parlement.

D'après la loi organique du 29 octobre 1846, les membres de la Cour des Comptes sont élus pour six ans par la chambre des représentants, qui a le droit de les révoquer. La Cour constitue donc en quelque sorte une Commission permanente du Parlement (1).

C'est une atteinte très grave au principe de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, et même les Belges

(1) La Cour composée de : un président; six conseillers et un greffier, est divisée en deux sections de trois conseillers chacune. La première s'occupe de la comptabilité, c'est-à-dire de l'examen des comptes mensuels et annuels et du jugement des comptes. Quant à la seconde section elle a le contrôle préalable des dépenses et de la dette publique.

La vérification des pièces comptables est effectuée par des employés auxiliaires répartis en bureaux formant quatre divisions : du greffe, du contrôle préventif, de la comptabilité de la dette publique.

C'est la Cour elle-même qui nomme et révoque ses employés.

« ont écarté le principe de la séparation des pouvoirs, en estimant que le Parlement avait le droit d'exercer un contrôle permanent, qui est plus qu'un contrôle, qui est l'ingérance même dans l'administration (1). »

A proprement parler d'ailleurs, la Cour n'exerce pas le contrôle préalable de l'engagement des dépenses. Les ministres restent juges de l'opportunité de la dépense, la Cour ne se préoccupe que de sa régularité et de sa légalité. On peut regretter qu'elle ne soit pas secondée dans sa vérification par les chefs de la comptabilité des ministères.

Les ministres restent libres d'engager telles dépenses, la Cour n'intervient qu'au moment du paiement pour vérifier si des crédits avaient été ouverts. Encore sa vérification ne porte-t-elle que sur un tiers des dépenses budgétaires. Mais ce contrôle de l'ordonnancement est lui-même insuffisant, car la dépense effectuée, il faudra bien la solder. Le Parlement aura la main forcée; il devra accorder le crédit nécessaire.

Bien plus, les ministres ont un moyen d'éviter le contrôle préalable de la Cour (2). Lorsqu'ils estiment qu'il est indispensable d'effectuer une dépense, même si aucun crédit n'a été voté pour y faire face, ils émettent un *mandat direct*, c'est-à-dire un mandat ordonnancé directement au

(1) Marcé, *op. cit.*, p. 257.

(2) Les ministres utilisent aussi les mandats directs, lorsqu'ils ne veulent pas instruire le Conseil des ministres d'un refus de visa opposé par la Cour.

nom de la partie prenante. Le montant des mandats de cette sorte est avancé par le Trésor, sans qu'aucun contrôle préalable intervienne, sauf justification ultérieure. La Cour relève chaque année dans ses observations ces irrégularités budgétaires (1) et les signale au Parlement qui demande des explications nécessaires et accorde, s'il y a lieu, un bill d'indemnité.

On peut encore se demander si le contrôle de la Cour est vraiment effectif, ou s'il n'est pas admis des tempéraments qui détruiraient l'efficacité du système. Le visa avec réserve est en effet excessivement rare : il n'en avait pas été fait usage de 1830 à 1880. Cet accord est sans doute une preuve plutôt de l'impuissance de la Cour que du bon fonctionnement de son contrôle.

Enfin il faut reprocher au système belge les retards qu'entraîne le contrôle préalable de la Cour, et cependant elle procède le plus rapidement possible à l'examen et au visa des ordonnances qui lui sont présentées, « parce que, dit la Cour dans ses observations sur l'exercice 1863, rien n'est plus propre, on le sait, à fortifier le crédit de l'État et à exercer une influence favorable sur le prix des

(1) Mandats directs créés par le Ministre des Finances :

1877.....	6.204.839 frs	72	1885.....	3.348.088 frs	«
1878.	4.476.616	12	1886.....	915 000	«
1881.....	538.934	61	1887.....	1.263.927	43
1882.....	7.850.175	36	1888.....	858.080	72
1883.....	2.144.658	21	1889.....	3.731.391	32
1884.....	1.438.362	69	1890.....	403.092	80

adjudications et des marchés que la promptitude et la régularité de la libération. »

Quand les erreurs peuvent être facilement rectifiées ou compensées dans un mandat postérieur, la Cour, en signalant les erreurs, pour qu'il en soit tenu compte, accorde cependant son visa.

« Quant aux mandats dont l'imputation à charge des crédits législatifs est manifestement fautive, nous les rectifions d'office. Nous évitons ainsi les retards qu'entraînent les renvois de pièces, sans nuire en rien au Trésor public (1). »

Grâce à cette promptitude la Cour liquide et vise les ordonnances dans un délai de cinq à sept jours et même plus rapidement en cas d'urgence.

Mais les retards sont très appréciables lorsqu'il se produit un échange d'observation entre la Cour et les ministres. Il n'est pas rare de voir le litige se prolonger pendant des mois. Parfois la Cour obtient alors satisfaction, mais souvent aussi ses efforts de contrôle restent vains et il lui faut viser.

Ces retards sont préjudiciables aux intérêts du Trésor, car il arrive que les créanciers, lésés ou non, s'adressent aux tribunaux judiciaires pour obtenir des dommages-intérêts. Cette éventualité oblige parfois la Cour, même s'il y a irrégularité à viser, « en vue de prévenir des actions en dommages-intérêts pour retard dans les paie-

(1) Observations sur l'exercice 1863.

ments et sous réserve de signaler à la législation la marche suivie dans la circonstance dont il s'agit (1). »

Avec M. Marcé, nous pouvons donc conclure : « A la juger avec les idées françaises, le système qui confie le contrôle préalable de la gestion des ministres à la Cour des Comptes, peut être considéré comme un système de protectionisme à outrance, comme une procédure ingénieuse mais gênante qui est de nature à ralentir l'action ministérielle... La responsabilité civile du ministre devant le Parlement n'est pas plus effective en Belgique qu'en France (2). »

(1) Observations sur l'exercice 1885 et sur l'exercice 1887.

(2) *Op. cit.*, p. 163.

CHAPITRE V

LE CONTROLE PRÉVENTIF EXERCÉ PAR LA COUR DES COMPTES DANS DIVERS PAYS

§ 1. — HOLLANDE

En Hollande, le contrôle préventif des dépenses publiques a été institué par une loi du 21 juin 1820 (1). Le contrôle par la Chambre des Comptes hollandaise a donc été l'un des premiers organisé.

D'après cette loi, toutes les dépenses de l'État, quelles qu'elles soient, affectées sur le budget ne peuvent être « ordonnées », si au préalable, elles n'ont été « vérifiées, liquidées et enregistrées » à la Chambre des Comptes.

Ce texte pourrait laisser croire qu'il s'agit d'un contrôle préalable à l'engagement des dépenses, puisqu'il y est question de dépenses « ordonnées » et non « ordonnancées ». Toutefois l'énumération limitative qu'il donne des pou-

(1) V. *Rev. Sc. et Législ. fn.*, avril 1897, p. 512. H. Pascaud, « Le contrôle de l'ordonnancement des dépenses budgétaires ».

voirs de la Chambre des Comptes « vérification, liquidation et enregistrement » ne laisse aucun doute sur la nature de cette surveillance et montre bien, qu'en Hollande comme en Belgique, c'est le seul contrôle de l'ordonnancement qui est organisé.

§ 2. — LUXEMBOURG

Le Luxembourg a mis à profit les législations belge et italienne. Sa Chambre des Comptes se rapproche beaucoup par ses attributions de la Cour des Comptes belge et de la Cour des Comptes italienne (1).

Comme la Cour des Comptes belge, elle est chargée du contrôle des liquidations et des ordonnancements de dépenses, mais non comme la Cour des Comptes italienne du contrôle de l'engagement des dépenses. L'article 15 de la loi de comptabilité luxembourgeoise édicte qu'aucun paiement ne peut être fait par la caisse de l'État, sans que la Chambre des Comptes ait liquidé l'ordonnance de paiement émise par le gouvernement. Et aux termes de l'article 17, la Chambre des Comptes vérifie préalablement les ordonnances de paiement, sous le rapport tant de l'exactitude matérielle des pièces qui lui sont soumises, que de la validité et de la légalité des créances.

(1) V. *Rev. Sc. et Législ. fin.*, 1909, p. 1 et sq. G. Jèze, « La Chambre des Comptes du Grand Duché du Luxembourg ».

Si la Chambre des Comptes ne relève aucune irrégularité, elle donne son visa et le paiement a lieu. Dans le cas contraire, elle renvoie l'ordonnance au gouvernement avec ses observations. Son veto est absolument suspensif, contrairement au système belge où le gouvernement peut requérir le visa avec réserve. Ici de plus toutes les ordonnances sont soumises au visa, non en Belgique. Le contrôle luxembourgeois se rapproche ainsi du système italien, dans lequel toutes les ordonnances sans exception sont soumises au visa de la Cour (loi du 17 février 1884, art. 55 et 56), dont le veto est absolument prohibitif. Le gouvernement luxembourgeois ne peut donc passer outre et effectuer le paiement. Il lui faut donner satisfaction aux observations de la Cour, ou recourir de sa décision devant le comité contentieux du Conseil d'État.

La Chambre des Comptes exerce ainsi un contrôle très réel puisqu'elle peut arrêter complètement une ordonnance irrégulière et s'opposer à son paiement jusqu'à ce que l'irrégularité ait disparu ou jusqu'à la mise en jeu de la responsabilité ministérielle. Un tel système de contrôle ne pourrait fonctionner dans un pays à régime parlementaire : il donne à un corps irresponsable une trop grande possibilité de tenir en échec un gouvernement responsable. Il importe d'ailleurs beaucoup plus pour arrêter les irrégularités d'avoir un contrôle de l'engagement des dépenses qu'un contrôle subsidiaire de leur ordonnancement.

§ 3. — TURQUIE

Le système du contrôle préventif établi en Turquie est celui qui se rapproche le plus du système italien.

Semblable au *ragioniere* italien, un fonctionnaire est dans chaque ministère chargé du service de la comptabilité et du contrôle des engagements de dépenses (1). Nommé par le ministre des finances et ne relevant que de lui seul, il doit sous sa responsabilité lui rendre compte de sa vérification. Le ministre des finances saisit la Cour des Comptes, qui, dans un délai de huit jours, doit revêtir de son visa toutes les ordonnances. La Cour refuse son visa en cas de fausse imputation ou de dépassements de crédits. Elle retourne alors l'ordonnance avec un rapport, dont copie est donnée au ministre des finances. Le refus de visa de la Cour n'est pas prohibitif : en cas d'urgence motivée par des raisons d'intérêt public ou de sécurité nationale, le ministre ordonnateur peut s'adresser au Conseil des ministres pour obtenir l'autorisation de paiement. La décision du Conseil est notifiée à la Cour, qui, tous les trois mois, adresse aux Chambres un rapport signalant toutes les irrégularités qu'elle a constatées dans les engagements de dépenses.

En Turquie, le contrôle exercé par la Cour des Comptes

(1) Loi du 24 mai 1910, articles 22 et 23.

est donc plutôt un contrôle de l'ordonnancement. Quant au contrôle des engagements de dépenses, c'est le représentant du ministre des finances, délégué du pouvoir exécutif, qui en est chargé.

CHAPITRE VI

CONTROLE PRÉVENTIF EXERCÉ PAR LE POUVOIR EXÉCUTIF.

L'élimination successive du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire pour l'exercice du contrôle préventif, conduit à confier au pouvoir chargé de l'exécution du budget ce contrôle concomitant, destiné précisément à prévenir les dérogations à la volonté des Chambres et à assurer ainsi une bonne exécution des lois financières. Le pouvoir exécutif trouvera là un moyen de se garantir contre ses propres entraînements.

Quelle autorité pourra-t-on charger de cette mission ?

Tous les chefs de service de dépenses, c'est-à-dire les ministres, indépendants en principe les uns des autres, ont cependant un lien commun et se rattachent tous à l'administrateur chargé des caisses du Trésor public, au ministre des finances. Il serait donc de bonne politique de charger du contrôle préalable ce ministre, qui seul connaît les disponibilités de ses caisses, qui de plus a étudié les budgets de ses collègues et par conséquent est en mesure de décider si les ressources permettent d'acquitter les

dettes ou si les paiements doivent être suspendus. Mais il faudrait, semble-t-il, étendre ce contrôle et ne pas le limiter au simple visa des ordonnancements. Le ministre des finances, qui a préparé le budget, étudié les propositions de ses collègues et connaît par ses comptables la mesure dans laquelle les crédits votés ont été dépensés, serait le mieux placé pour arrêter les dépassements de crédits. Il paraît donc logique de le tenir au courant aussi bien des projets de dépenses que des dépenses liquidées et ordonnancées: « Si l'on veut que le contrôle devienne efficace, disait M. Delombre, que l'unité d'action s'établisse, il faut que ce ministre tienne réellement dans ses mains le budget de l'État. »

Il faut d'abord écarter le système qui consisterait à confier le contrôle préventif à certains fonctionnaires du ministère des finances, aux comptables. Les comptables, suivant la proposition du comité d'études institué à la Cour des Comptes en 1896, seraient juges de la régularité budgétaire des ordonnances; ils auraient l'obligation de s'assurer sous leur propre responsabilité de la régularité des imputations et de la disponibilité du crédit. S'ils relevaient une irrégularité, ils ne devraient effectuer le paiement que sur réquisition écrite. Les réquisitions seraient adressées à la Cour des Comptes avec justifications à l'appui dans un délai de dix jours. La Cour, dans un rapport spécial, les porterait dans les six mois au plus tard à la connaissance du Parlement.

En 1903, M. Massabuau déposait sur le bureau de la Chambre une proposition de loi tendant à réprimer les dépassements de crédits (1). Prenant exemple des comptabilités commerciales, M. Massabuau voudrait que le caissier fut responsable des paiements qu'il effectuerait en dehors des autorisations accordées. « Il faut selon lui, dit M. Max Boucard (2), que l'*État banquier* contrôle énergiquement l'*État administrateur*. » Pour cela, il suffirait d'étendre aux finances de l'État ce qui se passe dans les finances communales, où le percepteur refuse de payer les dépenses mandatées, lorsqu'il y a fausse imputation ou dépassement de crédit. Afin que les payeurs fussent au courant des paiements effectués, et par suite de la situation des crédits, il serait publié mensuellement au *Journal Officiel* « un état d'ensemble comprenant sous-chapitre par sous-chapitre les sommes payées pendant le mois » (art. 4 de la proposition).

« En cas de dépassement, la violation de cette règle rendrait le trésorier-payeur responsable du dépassement qu'il aurait contribué à produire » (art. 9).

Ce système est évidemment mauvais. D'abord le projet de la commission d'études tendait en dernière analyse à attribuer le contrôle préventif aux Chambres ; nous connaissons les dangers que présenterait cette solution.

(1) Ch., 5 novembre 1903, annexe n° 1269.

(2) *Rev. Sc. et Législ. fin*, 1904, p. 97. « Le contrôle financier devant le Parlement ».

Mais surtout la tâche que l'on imposerait aux comptables serait trop difficile pour eux. Le plus souvent ces comptables n'auraient pas les connaissances nécessaires pour apprécier, pour discerner très nettement la régularité ou l'irrégularité budgétaire. De plus auraient-ils la liberté d'allure, l'esprit d'indépendance suffisant pour rejeter les dépenses irrégulières de leurs chefs et exiger d'eux des réquisitions ? Il serait très difficile à un agent subalterne de résister efficacement aux ordres du ministre : ou bien le comptable manquerait d'indépendance et pour ménager son chef ne réclamerait pas de réquisition ; ou bien, par un zèle inutile, pour couvrir sa responsabilité, il demanderait dans chaque affaire une réquisition, mais alors l'abus de ces demandes, parfois injustifiées, détruirait l'efficacité du système, et l'ordonnateur préparerait à l'avance des réquisitions devenues de vaines formules.

Enfin, dit M. Renaud, « que penser également de cette responsabilité pécuniaire imposée au comptable répondant en fin de compte pour l'ordonnateur, qui est le vrai coupable ? »

Il faut donc éviter tout déplacement de responsabilités, qui fausserait le régime parlementaire.

Nous avons déjà vu les raisons qui militent en faveur de l'attribution du contrôle préventif des engagements de dépenses au ministre des finances. Il semble logique en effet, étant données les attributions du ministre des finances, de lui assurer une certaine suprématie sur ses

collègues. Cette prééminence est peut-être difficile à instaurer, en raison même de nos textes constitutionnels. Aux termes de l'article 6, § 1^{er}, de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 : « Les ministres sont solidairement responsables de la politique du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. » L'égalité des ministres est dès lors bien posée. Aussi sans aller jusqu'à reconnaître au ministre des finances un droit de veto absolument prohibitif, pourrait-on concilier le principe de la responsabilité ministérielle avec l'intérêt bien entendu des finances publiques, en lui confiant un droit de contrôle suffisamment efficace pour arrêter les ordonnateurs dans leurs velléités d'infractions budgétaires, en conservant entière cependant leur liberté d'action et par là même leur responsabilité.

Nous verrons que c'est à cette solution que tend toute notre législation en matière de contrôle préventif. Nous nous arrêterons d'abord à l'étude des modalités de ce système et des différentes propositions auxquelles il donna lieu.

En 1888, M. Pradon demandait la réorganisation des services d'ordonnancement et de comptabilité dans chaque ministère (1). A cet effet, il préconisait l'institution auprès des ministres d'un conseil indépendant et désintéressé à qui seraient communiqués par les autres services administratifs tous les projets de dépenses. Après avoir vérifié

(1) Ch., 17 mai 1888, annexe n° 2686.

la légalité et la régularité de la dépense, il apposerait son visa, qui ne serait que consultatif. A la tête du service de la comptabilité, M. Pradon plaçait un représentant du ministre des finances, un inspecteur des finances, dont l'indépendance est la première condition nécessaire au bon fonctionnement du service. Il ne voulait pas confier cette mission à des employés, plus ou moins dépendants, « aux bureaux », dont l'impartialité serait très problématique. Au projet de M. Pradon, notre système actuel a emprunté sa structure.

Plusieurs autres propositions tendent à la création d'un service spécial de contrôle, au ministère des finances. En 1890, MM. Proust et Gotteron, dans une proposition de loi sur l'unification de la comptabilité publique (1), demandaient la création d'un organisme spécial, appelé Direction générale du Contrôle des dépenses publiques. Cette proposition, déjà formulée en 1888 par M. Peytral, qui voulait centraliser ainsi au ministère des finances la comptabilité des différents ministères suivant le procédé employé en Italie, fut reprise en 1896 par M. Delombre dans son rapport sur le projet Bozerian. La mission de cette direction serait de vérifier le motif légal et la justification de la dépense, de s'assurer qu'aucune loi n'a été violée, que la somme à payer n'excède ni les crédits ouverts, ni les crédits disponibles. C'est alors qu'elle viserait les ordonnances ministérielles, « après s'être assurée non seule-

(1) Ch., 10 mai 1890, annexe n° 549.

ment de leur légalité, mais encore, si l'on peut s'exprimer ainsi, de leur possibilité. « Ce serait donc le ministre des finances qui donnerait le visa sans lequel aucune ordonnance ne saurait être payée. En outre, pour assurer l'uniformité des comptabilités des différents ministères, il nommerait le chef de la comptabilité de chaque ministère, sur la proposition toutefois du ministre dont le bureau ressortirait. Ce projet ne fut pas discuté; mais il inspira en grande partie l'article 59 de la loi de finances de 1890, qui devait être le premier article de toute notre législation spéciale au contrôle préventif des engagements de dépenses.

La meilleure solution consisterait à donner au ministre des finances une situation tout à fait prépondérante, qui lui permit d'exercer utilement le contrôle qui lui revient de droit. Il faudrait, comme le demande Léon Say, en faire un véritable contrôleur général des finances. « Le contrôleur général des finances ne peut exercer l'autorité complète, qui lui est dévolue, que si on a placé à sa disposition et sous ses ordres des agents d'exécution. Les agents d'exécution ne doivent pas être confinés dans un ministère spécial dont ils soient indépendants, ils doivent, tout en appartenant au ministère spécial, dépendre du ministère du Trésor (1). » Il conviendrait même, pour plus de sécurité, de rendre ces agents d'exécution complètement indépendants du ministère auprès duquel ils sont placés.

(1) *Les Finances*, p. 42.

Nous avons déjà vu qu'en Italie et en Turquie, le contrôle préventif, confié à la Cour des Comptes, était au préalable exercé dans chaque ministère par un fonctionnaire responsable, délégué du pouvoir exécutif, le chef de la comptabilité de chaque ministère qui est le véritable contrôleur des dépenses engagées. C'est aussi le système organisé en Angleterre ; l'étude de la législation anglaise nous en montrera la valeur et nous permettra d'apprécier ensuite notre législation.

CHAPITRE VII

LE CONTROLE DU BUDGET EN ANGLETERRE CONTROLE EXERCÉ PAR LE POUVOIR EXÉCUTIF

L'Angleterre, berceau du parlementarisme, a pu de très bonne heure organiser un contrôle des finances publiques, exercé par le pouvoir exécutif lui-même.

« Le gouvernement par les ministres, sous le contrôle du parlement, est l'expression vraie du régime parlementaire. L'organisation du contrôle des finances doit être en harmonie avec cette définition (1). »

Il est parfois indispensable pour comprendre les institutions financières d'un pays de les rapprocher des principes organiques qui déterminent la forme politique de ce pays. Ce rapprochement est plus instructif pour l'Angleterre que pour tout autre pays.

(1) *Dictionnaire d'Économie politique*, au mot : « Contrôle »,

§ 1. — LE CONSEIL DE LA TRÉSORERIE

En Angleterre (1), au contraire de ce qui se passe en France, la séparation des pouvoirs n'est pas la résultante d'une lutte entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. « Les Anglais n'ont pas conquis leurs libertés politiques par une révolution ; ils y sont arrivés graduellement par la monarchie (2). »

En outre, la discipline des partis politiques est très grande. La Chambre des communes, partagés en libéraux et conservateurs (whigs et tories) se soumet à l'impulsion d'un chef unique, le leader. Le parti est-il vainqueur ; c'est alors son leader qui est chargé par le monarque de constituer le nouveau gouvernement, et pour cela, il a recours aux hommes les mieux qualifiés de la majorité.

Dans le partage des portefeuilles, le leader se réserve toujours le ministère des finances, ou « board » (Conseil) de la Trésorerie (3). Ce choix, par l'importance de la Trésorerie, lui permet de guider officieusement les actes de ses

(1) V. *Rev. Sc. et Législ. fn.*, 1905, p. 116. F. Lepelletier, « Système financier de la Grande-Bretagne. — Le régime budgétaire. »

(2) Besson, *op. cit.*, p. 404.

(3) Certains ministères anglais sont dirigés non par un chef unique, mais par des commissions, ou « boards ». C'est notamment le cas de la Trésorerie.

collègues. « Au pouvoir comme dans l'opposition, dit M. Arnauné, le leader veut être le chef. L'attribution à la Trésorerie d'un droit de contrôle sur les dépenses des autres départements ministériels lui donne le moyen de maintenir l'état-major des partis sous sa direction (1). »

Le « Premier » est donc ministre des finances, mais comme il s'occupe surtout de la direction du cabinet, de la politique d'ensemble, il est secondé à la Trésorerie par le Chancelier de l'Échiquier, pris lui-même dans les rangs de la majorité. Il est en effet très rare que le leader cumule les deux charges de « Premier Lord de la Trésorerie » et de « Chancelier de l'Échiquier. » Robert Peel et Gladstone firent exception en se conservant ainsi la direction des finances publiques.

Le board de la Trésorerie se compose, outre le Premier et le Chancelier de l'Échiquier, de trois commissaires (junior lords) et de deux secrétaires. Ces sept personnages politiques sont assistés d'un troisième secrétaire, pris parmi le personnel administratif; ce troisième secrétaire constitue l'élément permanent du board, c'est-à-dire en dehors de la politique; il conserve la tradition et la suite des affaires. La réunion du board of Treasury est tout à fait exceptionnelle, à tel point que depuis 1856 il n'y en a pas eu. Les pouvoirs qui lui sont dévolus sont exercés par le Chancelier de l'Échiquier.

(1) *Bulletin de la société de législation comparée*, avril 1885, p. 572. Étude de M. Arnauné.

§ 2. — LE CHANCELIER DE L'ÉCHIQUEUR

Les attributions du Chancelier de l'Échiquier sont très étendues ; il n'a d'ailleurs que des attributions financières.

Vers le 1^{er} avril, le Chancelier expose à la Chambre constituée en « Comité de la Chambre tout entière » « committee of the whole house » le programme budgétaire du prochain exercice.

L'exercice commençant le 1^{er} avril, c'est donc postérieurement à son ouverture que le projet de budget est officiellement déposé sur le bureau de la Chambre. Mais la Chambre n'attend pas cet exposé ; dès février, elle commence l'examen des tableaux détaillés (estimates) des dépenses autres que celles du fonds consolidé, celles-ci étant votées une fois pour toutes. Cet examen est fait par la Chambre constituée en comité des subsides « committee of supply. » Quant au budget des recettes, il est aussi examiné par la Chambre entière en comité des voies et moyens « committee of ways and mean. » Donc en Angleterre, pas de commission spéciale du budget, qui revise les propositions des ministres et prépare le travail de la Chambre. Cet examen des estimates, préalable à leur discussion, est effectué par le Chancelier. Les estimates, au nombre de trois, correspondent aux trois grandes divi-

sions : armée, marine et services civils. Le contrôle du Chancelier n'est pas sur tous enfin étendu, il est bien plus grand sur les estimates des services civils que sur ceux de la guerre et de l'amirauté. Pour les services civils, toute prévision de dépense qui n'a pas obtenu l'approbation préalable de la Trésorerie doit être retranchée des estimates.

Quant aux estimates de la guerre ou de la marine, ils sont présentés directement par les services intéressés qui les soumettent à la vérification de la Trésorerie. Lorsque la Trésorerie propose une modification en opposant son veto, elle ne peut elle-même modifier l'estimate ; elle doit la renvoyer au Secrétaire d'État pour la guerre, ou au Premier lord de l'amirauté.

Par ce simple aperçu, on se rend compte que « le Chancelier de l'Échiquier n'est pas, comme le ministre français, armé d'un simple droit de timide remontrance vis-à-vis de ses collègues. C'est un vrai contrôleur général, qui a, financièrement parlant, la prééminence sur les autres ministres, dont il discute, revise et modifie les évaluations sous sa responsabilité (1). »

Après ces examens et ces discussions, interviennent deux lois, « tax bill » ou loi des recettes et « appropriation bill » ou loi des dépenses.

(1) Besson, *op. cit.*, p. 420.

§ 3. — LE CONTROLE DU BUDGET

Ainsi voté, le budget entre en exécution, et c'est alors qu'apparaissent les rouages financiers qui nous intéressent.

Le contrôle financier est en Angleterre des plus sérieux. Il comporte trois degrés : il est préalable, concomitant et postérieur à la dépense. Trois organes principaux, puisés dans la Chambre, y concourent.

Le contrôle préventif est assuré par la Trésorerie et par le Contrôleur auditeur général. La Trésorerie fait porter sa vérification sur les dépenses publiques, et le Contrôleur auditeur général sur les sorties de fond de l'Échiquier.

1° *Contrôle répressif*

Le contrôle répressif est l'œuvre du comité parlementaire des comptes publics « public-accounts ». Ce contrôle *à posteriori* est d'ailleurs quelque peu défectueux, car, à l'égard de la guerre et de l'amirauté, il ne s'exerce que par épreuve sur un sixième des dépenses. C'est à l'audit qu'il incombe, au point de vue de la ligne du compte et au comité des comptes publics, au point de vue de l'observation de la loi budgétaire (1). Cette insuffisance

(1) « Sur le contrôle répressif », V. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, août 1888, p. 214 et sq.

du contrôle postérieur est rachetée, compensée par l'efficacité de la surveillance exercée sur les engagements de dépenses. « Il est clair que dans un pays où les infractions budgétaires sont arrêtées au passage, le besoin d'une forte organisation du contrôle *à posteriori* se fait sentir moins impérieusement..... Voilà pourquoi, ayant accru sensiblement la puissance de son contrôle financier préventif ou préalable, l'Angleterre a pu, sans risque sérieux, simplifier et accélérer la mission du contrôle des comptes (1). »

2° Contrôle préventif

Le contrôle préventif s'exerce à la fois sur les engagements de dépenses et sur les « issues » ou virements de crédits, qui alimentent la caisse du payeur général.

Comme nous l'avons vu, le contrôle des engagements de dépenses est assuré par la Trésorerie. Quant au second, ou contrôle concomitant, elle l'assure concurremment avec le contrôleur auditeur général.

Aucune dépense ne peut être engagée sans l'assentiment préalable de la Trésorerie. Pour les services civils (agriculture, beaux-arts, colonies, instruction publique, justice, services diplomatiques, services financiers), ce droit de contrôle résulte de la nature même du pouvoir de la Trésorerie sur l'établissement de l'état de prévision

(1) Besson, *op. cit.*, p. 435.

(estimates) que le Chancelier présente lui-même à la Chambre des Communes. Ici le pouvoir de contrôle comprend un droit de retranchement absolu.

A l'égard des dépenses des départements de la guerre et de la marine, la Trésorerie jouit d'un pouvoir de contrôle moins étendu. Cette surveillance est réglée par un acte, une « treasury minute », du 24 novembre 1870. M. Arnauné résume ainsi les principales règles posées par cette « treasury minute (1). »

« 1° Les estimates annuels des dépenses de l'armée et de la marine sont présentées à la Chambre des Communes par le secrétaire d'État pour la guerre et par le premier lord de l'Amirauté, mais ils doivent être soumis à la Trésorerie dans leur forme définitive, trois semaines avant la réunion du Committee of supply. Aucun changement ne peut-être apporté à la classification ou à la disposition de ces états sans l'approbation de la Trésorerie ;

2° Les deux départements doivent soumettre à la Trésorerie, à une date plus rapprochée, toutes les propositions de nouvelles dépenses spécialement pour travaux à l'égard desquels l'autorisation des lords-commissaires est requise, avant de les inscrire dans le budget ;

L'insertion dans les estimates annuels d'une classification nouvelle du personnel au point de vue des soldes, allocations et indemnités ne sera point considéré comme une autorisation suffisante pour leur acquittement si la

(1) Arnauné, *op. cit.*

Trésorerie n'a pas été saisie de ces changements et ne les a pas approuvés spécialement ;

3° Les lords-commissaires désirent qu'aucun mémoire ne soit présenté au souverain en conseil ni aucun ordre soumis à sa signature, relativement au personnel aux payes, demi-payes, salaires ou allocations en argent ou en nature, pensions ou gratifications et qu'aucune modification ne soit apportée aux charges existantes, sans leur autorisation préalable ;

4° Aucun changement ne peut être apporté dans l'année au nombre d'officiers de chaque grade déterminé par les estimates. Si des circonstances urgentes et imprévues rendent nécessaire une augmentation du cadre, il en sera donné connaissance à la Trésorerie, ainsi que des raisons qui ont motivé ce surcroît de dépenses alors même qu'il n'en résulterait pas de dépassement du crédit voté ;

5° Toutes les fois que l'on voudra créer de nouvelles situations civiles dans les deux départements, il en sera référé à la Trésorerie ; aucune augmentation de salaire ne pourra être accordée sans son autorisation ;

6° Tous les achats ou ventes de terrains doivent être préalablement approuvés par la Trésorerie ;

7° Dans les cas d'urgence et d'absolue nécessité, la Guerre et l'Amirauté peuvent entreprendre des travaux qui n'étaient pas prévus dans le budget lorsque le coût n'en dépasse pas £ 500, mais seulement après avoir obtenu l'approbation de la Trésorerie. Les lords sont disposés à prendre en considération les propositions applicables à des

travaux plus considérables lorsqu'un délai ne pourra être apporté à leur exécution sans compromettre les intérêts du service public. Un état des travaux accomplis dans ces diverses conditions sera soumis tous les trois mois à la Trésorerie. Ces dispositions sont applicables aux travaux faits sur le sol anglais et à ceux exécutés à l'étranger. »

Le contrôle de la Trésorerie est donc essentiellement prohibitif, puisque le refus du visa par les lords-commissaires met complètement obstacle à l'engagement des dépenses. Ce contrôle est d'ailleurs complété, sanctionné, par celui qu'elle exerce sur les issues, ou mouvement de fonds.

La Trésorerie est secondée dans son contrôle par des agents supérieurs placés dans chacun des ministères, les officiers comptables, « accounting officers. » Ces fonctionnaires, véritables comptables fictifs, nommés par le ministre sur présentation de la Trésorerie, doivent surveiller les engagements de dépenses imputés sur le chapitre budgétaire dont ils sont responsables. Ils doivent s'assurer qu'aucune dépense n'est engagée sans crédit ou contrairement aux ordres du Parlement et de la Trésorerie.

Ce sont les officiers comptables qui présentent à l'audit les comptes d'appropriation. Pour leur examen, le comité des comptes publics entend les accounting officers et reçoit leurs explications.

Par leurs fonctions, les « accounting officers » sont de véritables délégués de la Trésorerie.

3° *Contrôle concomitant*

Sur les issues, la surveillance de la Trésorerie est subordonnée au contrôle de l'auditeur général, seul compétent pour autoriser l'issue demandée par le « Pay-master. »

Le « Pay-master general » acquitte toutes les dépenses budgétaires, au moyen du compte qui lui est ouvert à la banque d'Angleterre, banque d'État depuis 1834. Il est d'ailleurs limité par l'importance du crédit qui lui a été délégué sur le compte de l'Échiquier. C'est en effet à l'actif du compte de l'Échiquier de Sa Majesté, appelé aussi fonds consolidé et ouvert au nom du Contrôleur de l'Échiquier (1), que sont portées toutes les sommes provenant des revenus publics.

(1) Les ducs de Normandie avaient, comme tous les grands feudataires du roi de France, une cour féodale. Elle portait le nom d'Échiquier. En 1066, lors de la conquête d'Angleterre, Guillaume le Conquérant emmena avec lui sa cour, qui devint la cour des rois anglais.

A la longue, l'Échiquier se transforma et se subdivisa en Trésorerie, qui s'occupait de l'administration financière; l'Échiquier, avec les deux auditeurs des avances « *auditors of imprests* » établis sous le règne d'Elisabeth, n'eut plus dès lors qu'à s'occuper du contrôle des mouvements de fonds et du jugement des comptabilités.

En 1783, Pitt lui retira cette dernière fonction pour la confier à un corps spécial l'« *Audit office* », composé d'un président « *chairman* », de quatre auditeurs inamovibles et d'un assez grand nombre d'inspecteurs.

En 1834, l'Échiquier disparut et fut remplacé par un fonctionnaire

Le crédit qui lui a été ouvert s'épuise-t-il, le Pay-master doit réclamer à l'Échiquier de nouvelles délégations. Ces délégations de crédits, qui s'opéreront par un simple virement, constituent « les issues ».

La demande de crédits du Pay-master est d'abord examinée par la Trésorerie. Puis elle est soumise au Contrôleur général, qui, titulaire du compte de l'Échiquier, peut seul autoriser le transfert réclamé. L'étendue de sa vérification diffère suivant la nature de la dépense. Les Anglais font en effet la différence, que nous retrouverons dans notre décret du 13 mars 1893, entre les dépenses comprises dans les services votés annuellement, « supply services », et les dépenses d'un caractère permanent. Pour les dépenses du

inamovible le « Contrôleur général de l'Échiquier », (Comptroller general of the receipt and issue of his majesty's exchequer).

Au Contrôleur général incombe la vérification des demandes de fonds ; l'Audit examine et juge les comptes des payeurs.

En 1866, ces deux corps furent fusionnés et remplacés par un seul fonctionnaire le « Contrôleur général de l'Échiquier de Sa Majesté et auditeur général des comptes publics. » Il a sous ses ordres l'Audit office.

Le contrôle exercé par l'Audit office est très restreint. En 1832, sir J. Graham, premier lord de l'Amirauté dans le ministère du comte Grey, le fit étendre aux comptes de la marine. En 1846, l'Audit office est chargé du contrôle des dépenses de l'armée ; en 1854, du contrôle du service des bois et du Board of Works ; en 1861, du contrôle des dépenses des administrations chargées de la perception des revenus publics. Mais ce contrôle ne s'étendait pas aux services civils, malgré les propositions de sir Cornwall Levis en 1857, de lord Palmerston et de lord Derby en 1858 ; il ne l'obtint qu'en 1866.

premier groupe, le Contrôleur général n'a à s'inquiéter que d'une seule chose : que les crédits du chapitre, sur lequel est imputée la dépense, ne sont pas épuisés. C'est le rôle de notre direction du Mouvement général des fonds. Dans le deuxième cas, le Contrôleur général examine en outre si la dépense est légitime. C'est donc un véritable contrôle préventif qu'il exerce ainsi, puisqu'il peut refuser son autorisation si la dépense ne lui paraît pas légale. Ce refus est inéluctable, la Trésorerie ne peut le transgresser ; elle doit pour cela s'adresser au Parlement, dans l'intérêt duquel le contrôleur exerce sa surveillance. Quand, au contraire, il donne l'autorisation, la Banque d'Angleterre opère un virement du compte de l'Échiquier à celui du Pay-master.

Il ne faut pas toutefois s'illusionner sur le pouvoir du Contrôleur général : « En théorie, en effet, il dispose d'une arme formidable ; mais cette arme est aujourd'hui hors d'usage ; elle dort au mur dans le musée des antiquités politiques anglaises, à côté de la procédure d'impeachment. C'est un souvenir des anciennes luttes entre les Communes et la Couronne, une relique du passé (1). »

Et cependant le Contrôleur général, et son second, « l'Assistant au Contrôleur général » peuvent résister à la Trésorerie. Leur indépendance est en effet assurée par ce fait que, nommés par le Roi, ils ne peuvent être révoqués

(1) V. Victor Marcé, *Rev. pol. et parl.*, t. XXVI, 1900, p. 89, « Le contrôle de l'exécution du budget de l'État en Angleterre. »

par la Couronne que sur une adresse des deux Chambres : ils sont donc à peu près inamovibles. Ils jouissent d'ailleurs, pour être au-dessus de toute compromission, de traitements de £ 2.000 et £ 1.500.

On peut reprocher à ce contrôle, du moins au contrôle des issues, de ne pas descendre assez au détail. Le contrôle des issues s'arrête en effet au montant global des réquisitions sans s'occuper de leur emploi postérieur. Dans leur vérification, la Trésorerie et le Contrôleur général n'apprécient pas les actes ministériels et ne les envisagent qu'au point de vue budgétaire.

Ce contrôle arrêtera ainsi les dépassements de crédits, mais ne déjouera pas les fautes au principe de la spécialité budgétaire, fautes qui ne pourront apparaître que plus tard au moment du contrôle *à posteriori*. Or, on sait que l'organisation de ce contrôle est en Angleterre quelque peu défectueuse.

En fait aussi, le conseil de la Trésorerie, composé en grande partie d'hommes politiques, subit, dans une certaine mesure, la tendance qu'ont les majorités parlementaires à accroître, parfois sans utilité sérieuse, les services publics et par suite à nécessiter de nouvelles dépenses.

« En résumé, le contrôle préventif de l'Angleterre est aux mains de l'Administration. Mais les deux autorités qui s'en partagent l'exercice, la Trésorerie et le Contrôleur général, sont armés d'un droit de veto absolu. Leur situation très forte, dont rien ne menace l'indépendance et la stabi-

lité, leur permet de résister avec succès aux demandes de visa qui transgressent la loi des crédits, de barrer la route à tout engagement de dépenses, à toute issue de fonds contraire aux intentions du Parlement (1). »

(1) Besson, *op. cit.*, p. 534.

TROISIÈME PARTIE

Le Contrôle Préventif en France

C'est à l'attribution de plus en plus complète, au ministre des finances du contrôle préventif, que tend en France notre législation.

L'histoire législative peut, en cette matière, se diviser en trois grandes périodes.

Pendant une première période, qui s'étend jusqu'en 1890, le contrôle préventif est inexistant, ou bien hésitant. Formulé trop souvent dans des lois générales, il est lui-même trop général, trop superficiel pour être efficace.

Une législation, spéciale à l'organisation et au fonctionnement du contrôle préventif, n'est établie qu'à partir de 1890. Des lacunes ne tardent pas à apparaître, et dans une seconde période, de 1890 à 1911, une série de lois tend à y porter remède.

Les perfectionnements apportés ne suffisant pas, l'opinion publique s'élève à juste titre contre l'impuissance de

ce contrôle préventif, par suite de son insuffisance. Aussi, depuis 1911, se dessine une troisième période, qui apportera sans doute de grandes modifications au contrôle des dépenses engagées, sinon une perfection complète, difficile à obtenir.

CHAPITRE PREMIER

LE CONTROLE PRÉVENTIF AVANT 1890

Les finances de l'Ancien Régime ne connurent pas le contrôle préalable. Il faut aller jusqu'à Turgot pour trouver un essai de contrôle sur les engagements de dépenses. Ce fut là certes l'une des améliorations les plus remarquables que tenta le grand ministre de Louis XVI. C'était le ministre des finances qu'il désirait charger de cette mission. Turgot voulait que le ministre ordonnateur, déjà soumis à l'autorisation de la dépense par les *états du roi*, s'entendit avec lui avant d'engager une dépense quelconque. Il écrivait à cet effet au roi, dans un rapport du 23 octobre 1774 : « Il est de nécessité absolue que Votre Majesté exige des ordonnateurs de toutes les parties qu'ils se concertent avec le ministre des finances. Il est surtout nécessaire que, lorsque vous aurez, Sire, arrêté l'état des fonds de chaque département, vous défendiez à celui qui en est chargé, d'ordonner aucune dépense nouvelle, sans avoir auparavant concerté avec la Finance les moyens d'y pourvoir. Sans cela, l'ordonnateur de la finance ne pourrait répondre de la balance de la dépense et de la recette. »

C'est la première fois que la théorie du contrôle préalable est aussi clairement formulée et nous trouvons dans ces paroles du grand ministre un plan de réforme qu'à l'heure actuelle il serait, ainsi qu'on le verra plus loin, désirable de voir exécuter.

Si les essais tentés jusqu'alors ne donnèrent pas les résultats, qui eussent été souhaitables, cela tint surtout au régime existant, l'absolutisme royal, qui se prête difficilement à un contrôle quelconque.

A la Révolution, les représentants de la nation s'attribuèrent le contrôle suprême des finances de l'État. L'Assemblée nationale, en 1791, chargea le bureau de comptabilité du contrôle des ordonnateurs. Elle n'obtint aucun résultat appréciable. L'organisation de ce bureau fut complétée par divers décrets du 13 janvier, 3-8-12 février 1792, par divers articles de la constitution du 24 juin 1793 et celle du 5 fructidor an III.

Sous le Consulat et l'Empire, c'est un nouvel absolutisme qui s'instaure. Premier consul ou empereur, Bonaparte ne tolérait l'ingérance d'aucun contrôle. Aussi ne trouvons-nous aucune trace de contrôle préventif dans le système financier du premier Empire : « Les nombreux ordonnateurs des dépenses, qui engageaient l'État par les entreprises, par les marchés, par des commandements de toute sorte, n'étaient assujettis à aucun système d'enregistrement ni de justifications de leurs actes. Les droits des créanciers ne se constataient alors dans aucun livre... Les charges s'accumulaient ainsi sur le Trésor, sans qu'il fut

possible d'en apprécier l'étendue autrement que par le montant des mandats présentés aux caisses publiques (1). »

Ce fut sous la Restauration que furent élaborés les principes budgétaires encore en vigueur. La charte constitutionnelle du 4 juin 1814, qui organisa le régime parlementaire avec séparation des pouvoirs, permit d'affirmer les organes du contrôle des finances. Successivement, le vote du budget par les chambres fut perfectionné (2), le contrôle des comptables fut organisé et développé, ainsi que le contrôle concomitant des ordonnateurs par le ministre des finances (ordonnance du 14 septembre 1822), Aucune mesure ne fut prise pour assurer un contrôle préventif.

En dehors des deux lois du 13 novembre 1849 et du 16 mai 1856, qui ne furent jamais appliquées, il faut chercher un essai d'organisation du contrôle des engagements de dépenses dans le décret impérial du 1^{er} décembre 1861, rendu sur le rapport de Fould et ainsi conçu : « Aucun décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques, pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges de l'État, ne pourra être soumis à la signature de l'Empereur, qu'accompagné de l'avis du

(1) Audiffred (marquis d'), *Système financier de la France*, t. V. p. 8.

(2) Loi du 25 mars 1817, vote des dépenses par ministères ; — ordonnance du 1^{er} septembre 1817, vote par branche de services ; — loi du 29 janvier 1831, vote par chapitre du budget (c'est la règle actuelle).

ministre secrétaire d'État aux finances. » C'était reconnaître au ministre des finances une suprématie sur ses collègues, mais quoique cette disposition ait été reproduite textuellement par l'article 39 du décret du 31 mai 1862, elle resta lettre morte car les conditions d'application n'en furent jamais précisées.

L'idée fut reprise par un arrêté du chef du pouvoir exécutif, en date du 1^{er} avril 1871 : « A partir de ce jour, aucune dépense de l'État ne devra être engagée et ne sera acquittée par le Trésor public qu'autant que le ministre des finances, préalablement consulté, aura reconnu la possibilité d'y pourvoir. » Cet arrêté, qui était la reproduction littérale des lois de 1849 et de 1856, ne fut pas suivi de plus d'effet, car aucune mesure ne fut prise pour en assurer l'application.

Le directeur général de la comptabilité publique, M. Lanjalley, par une note du 4 février 1888, a signalé l'utilité qu'il y aurait d'appliquer ces prescriptions et de les étendre : « Il y avait grand intérêt, en vue de l'équilibre des budgets futurs, à ce que le ministre des finances soit tenu au courant des engagements pris par ses collègues, lorsqu'ils devaient donner lieu à des dépenses pendant plusieurs années. »

Une lettre du ministre des finances, M. Rouvier, du 14 octobre 1889, adressée aux différents ministres, les rappelle à l'observation des prescriptions de l'article 39 du décret de 1862 et de l'article 1^{er} de l'arrêté présidentiel de 1871. Ces tentatives du ministre des finances n'aboutirent

pas à une réforme. Elle était cependant demandée au Parlement. En 1881, M. Brisson déposait son projet d'institution d'un bureau de comptabilité auprès de la Chambre des députés, projet repris en 1882 par M. Rivière. En 1888, M. Pradon, en proposant une réorganisation des services d'ordonnancement et de comptabilité dans chaque ministère, demandait de confier aux inspecteurs des finances, chefs de la comptabilité, l'examen préalable des projets de dépenses. En 1890, MM. Proust et Gotteron proposaient la création d'une direction générale du contrôle des dépenses publiques.

Aucun de ces projets ne vint en discussion.

A cette époque cependant, le ministre des finances, M. Rouvier, créait, par décision du 12 décembre 1889, une comptabilité des dépenses engagées, spéciale à son département. Toute proposition engageant une dépense était soumise au visa préventif du bureau de l'ordonnancement, au cabinet du ministre; le contrôle s'exerçait au point de vue tant de l'imputation de la dépense que de la disponibilité des crédits. Ce bureau récapitulait en outre les carnets tenus dans les divers services pour les dépenses engagées, en les distinguant en dépenses permanentes et en dépenses éventuelles (1).

(1) Un arrêté ministériel du 25 juin 1859 avait institué au ministère de l'Algérie et des Colonies, un service de contrôle semblable.

Toutes les pièces, appuyées des justifications nécessaires, pouvant donner lieu à dépenses, devaient être communiquées au contrôle avant d'être soumis à l'approbation ou à la signature du ministre.

Les choses en étaient là, lorsque le 30 avril 1890, Félix Faure, dans son rapport sur le règlement de l'exercice 1882, signala à la Chambre les inconvénients de ce manque de contrôle. Il montra les dangers que faisait courir à l'équilibre budgétaire la pratique des crédits supplémentaires et la nécessité d'établir un contrôle préventif pour parer aux abus existants. « Il serait temps d'exiger que, dans chaque ministère, aucun service ne puisse engager une dépense sans en avoir prévenu le service de comptabilité et s'être assuré auprès de lui que les crédits accordés et les engagements pris le permettent.

» Il faudrait aussi que le ministre des finances puisse obtenir de ses collègues les justifications nécessaires, non pas bien entendu au point de vue technique, mais au point de vue des conséquences financières des opérations à engager. Lui seul, en effet, connaît l'état des ressources et il devrait pouvoir arrêter les dépenses engagées. Il exerce bien un certain contrôle par l'organe de la direction du Mouvement des fonds, mais ce contrôle est insuffisant parce qu'il n'a pas d'autre but que de vérifier si la dotation d'un chapitre n'est pas épuisée (1). »

A la suite de cette intervention fut voté l'article 59 de la loi de finances du 29 décembre 1890, qui constitue le point de départ de notre législation actuelle en matière de contrôle préventif.

(1) *J. -Off.*, 1890; Ch., annexe n° 408.

CHAPITRE II

LE CONTROLE PRÉVENTIF DE 1890 A 1911

Aux termes de l'article 59 de la loi de finances du 29 décembre 1890 :

« Dans chaque ministère, il sera tenu une comptabilité des dépenses engagées. »

« Les résultats de cette comptabilité seront fournis mensuellement à la Direction générale de la Comptabilité publique. »

« Un décret, rendu sur la proposition du ministre des finances, déterminera les formes de cette comptabilité. »

Le but de cette disposition était nettement posé par le rapporteur général du budget, M. Burdeau (1) : « A l'aide de cette comptabilité, un ministre pourra et devra toujours être averti des conséquences financières de ses actes, et il sera à même de connaître et d'apprendre à son collègue des finances, d'abord où en sont exactement les crédits mis à sa disposition, et ensuite, s'il n'a pas engagé l'avenir par des décisions dont l'effet financier, sans grever le

(1) Rapport général sur le budget de l'exercice 1891, p. 60.

budget courant ou sans en excéder les forces, apparaîtra plus tard avec des conséquences onéreuses.

» De plus, ces comptabilités nouvelles étant centralisées, chaque mois, au ministère des finances, y donneront lieu à telles réflexions et tels avis qu'elles comporteront.

» Le ministre des finances n'y puisera sans doute pas le droit de se substituer à ses collègues dans la gestion de leurs affaires ; mais il y trouvera un point d'appui pour des observations autorisées. »

La promulgation du décret, prévu par la loi de 1890, se fit attendre. Le rapport du ministre des finances, M. Tirard, qui précède ce décret, explique ce retard ; il nous apprend qu'un projet de décret, soumis pour avis dans le courant de l'année 1891 aux départements ministériels, ne put aboutir en raison des observations nombreuses auxquelles il donna lieu. Une commission ayant été instituée, en 1892, au ministère de la guerre, pour l'étude de la question, les solutions qu'elle préconisa furent utilisées. Ce fut enfin le 14 mars 1893 que parut le décret.

Nous verrons que la réforme de 1890 et 1893 était insuffisante. Déjà, dans son rapport au Sénat sur le budget de l'exercice 1891 (p. 489), M. Boulanger disait à propos de l'article 59 : « D'autres dispositions pourront devenir nécessaires ultérieurement afin de compléter le contrôle des engagements. Les résultats de celle qui vous est proposée en faciliteront l'étude. »

Le décret du 14 mars 1893 et les dispositions législatives, qui l'ont modifié ou complété, règlent l'organisation

du service du contrôle, son fonctionnement, ses rapports avec le ministre des finances et avec les Chambres (1).

SECTION I

Le Contrôleur des Dépenses engagées

La plupart des irrégularités budgétaires ont pour cause l'ignorance, dans laquelle se trouvent les ministres, des conséquences financières des propositions soumises à leur approbation ou à leur signature. Il était donc urgent d'établir auprès d'eux un conseiller financier qui put les renseigner et arrêter leurs projets irréguliers. Le choix de ce fonctionnaire était une des difficultés à résoudre, car il fallait que, placé auprès du ministre, il put exercer son influence sur toutes les dépenses et que cependant son contrôle ne fut pas une cause de retard dans l'exécution du service. L'article 3 du décret de 1893 laissait au ministre libre choix de cet agent : « Dans chaque ministère, un agent désigné par le ministre et placé sous son autorité directe, est chargé de contrôler l'emploi des crédits. »

Profitant de la liberté qui leur était laissée, les ministres confièrent le contrôle des dépenses engagées au chef de la comptabilité, directeur ou chef de bureau, de leur département, évitant ainsi la création d'un rouage nouveau.

(1) Dans ce chapitre, nous n'étudierons que les dispositions législatives ou réglementaires antérieures à 1911.

Cette mesure ne pouvait aboutir à un contrôle sérieux, les fonctions du chef de la comptabilité comportant souvent la liquidation ou l'engagement des dépenses. Comment le contrôleur ainsi choisi pouvait-il avoir la liberté d'allure nécessaire pour apprécier et critiquer son chef immédiat, dont dépend son avancement ? De plus quelle critique sincère ce fonctionnaire pouvait-il faire de ses propres actes ? C'était, suivant l'expression de M. Boucart, l'auto-contrôle (1).

Ce mode de nomination du contrôleur pouvait d'ailleurs créer des conflits regrettables entre le ministre intéressé et le contrôleur des dépenses engagées, conflits nuisibles à la marche du service. Supposons qu'un contrôleur ayant refusé son visa pour une dépense que le ministre jugeait indispensable, le ministre, sans tenir compte des objections formulées par le contrôleur, passait outre. Le contrôleur était désarmé. Admettons que pour protester contre cette façon de procéder, il priait le ministre de le relever de ses fonctions de contrôleur. Le ministre acceptait ; toutefois, fort de son droit et en abusant même, il pouvait stipuler que cette démission de contrôleur comporterait aussi celle de fonctionnaire. Une réforme s'imposait donc pour assurer au contrôleur l'indépendance sans laquelle il ne pouvait rien.

Il aurait fallu, comme le demandait Léon Say, faire du

(1) *Rev. Sc. Législ. fin.*, 1904, « Le contrôle financier devant le Parlement », p. 88.

ministre des finances un contrôleur général des finances en lui donnant la nomination du contrôleur, qui aurait été son représentant auprès de chaque ministre. « Le ministre des finances ne sait pas ce que dépensent ses collègues, il n'a aucune action sur leurs dépenses », disait-il dans un discours qu'il prononçait au Sénat le 19 décembre 1882, et le lendemain il ajoutait : « Le ministre des finances n'est pas un contrôleur général; il ne sait ce qui se passe que parce qu'il a l'habitude des affaires et qu'il suit avec soin les débats qui s'engagent devant les Chambres... On engage les finances de l'État et le ministre ne s'en doute même pas. »

Nommés par le ministre des finances seul, les contrôleurs jouiraient dans les différents ministères d'une grande indépendance. Choisis exclusivement parmi les agents du ministère des finances, ils pourraient apporter dans leurs critiques une compétence beaucoup plus grande. Il ne faut pas toutefois se faire illusion : cette mesure est difficilement réalisable, les ministres n'admettant pas facilement le contrôle de leur collègue des finances en matière d'engagement de dépenses. Une amélioration fut enfin apportée par l'article 78 de la loi de finances du 30 mars 1902. D'après cet article, les contrôleurs des dépenses engagées seront nommés non plus seulement par le ministre intéressé, mais conjointement par ce ministre et le ministre des finances.

Cette réforme n'était pas suffisante. Dès 1902, M. Thomson disait dans son rapport sur le budget du

ministère des finances, exercice 1903 : « La surveillance devrait être établie par un contrôle indépendant et n'ayant de comptes à rendre qu'au ministre des finances (1). »

A la même époque, M. Sembat, rapporteur du budget des postes et télégraphes, proposait à la Commission du budget de renforcer la mesure de 1902 et la Chambre insérerait dans la loi de finances du 31 mars 1903 un article 53 ainsi conçu : « Le contrôleur des dépenses engagées dans chaque ministère est nommé par décret contresigné par le ministre des finances et le ministre intéressé.... » La seule différence de cette disposition avec la loi de 1902, c'est que la loi de 1903 semble donner, au moins textuellement, une certaine prééminence au ministre des finances sur le ministre intéressé.

Malgré de nombreuses propositions, aucune disposition nouvelle n'intervint pour accroître l'indépendance du contrôleur. Cependant, assure M. Thomson, en faisant dépendre complètement le contrôleur du ministre des finances, « on lui donnerait ainsi plus d'indépendance, car tant qu'il garderait la confiance du ministre des finances, il pourrait être en désaccord avec le département auprès duquel il serait attaché sans craindre pour cela de voir sa situation compromise. En cas de conflit trop aigu, on se contenterait de l'attacher à un autre département sans qu'il cesse de faire partie du département du contrôle. — De plus, les contrôleurs, relevant directement du ministre

(1) Ch., 1902, annexe 599, p. 538.

des finances, apporteraient plus d'unité de vues dans leur méthode de travail ; au bout de peu d'années, une sorte de jurisprudence serait établie et par suite peut-être une plus grande sûreté dans les prévisions de crédits (1). »

Dans le même but, la Commission des finances proposait en 1903, de faire rétribuer les contrôleurs sur un chapitre spécial du ministère des finances. M. le sénateur Boulanger, rapporteur du budget du ministère des finances, déclarait : « Pour qu'un contrôle soit efficace, il faut que le contrôleur soit indépendant. Or, la commission considère qu'une des manières d'assurer cette indépendance, c'est de reporter au ministère des finances le paiement de ces fonctionnaires, au lieu d'en laisser la charge à l'administration qui est contrôlée (2). » Le crédit proposé par le Sénat fut repoussé par la Chambre des députés.

La solution la plus efficace eût été celle proposée par M. Gérald, le 19 mai 1903 (3). Ce député disait que le contrôleur placé dans chaque ministère devait être non seulement agréé par le ministre des finances, mais nommé par lui, non pas conjointement avec le ministre intéressé, mais par le ministre des finances seul, avec l'agrément de son collègue. Cette proposition ne fut même pas discutée.

M. Gérald comme M. Pradon demandait que l'on

(1) Ch., rapport sur le budget du ministère des finances, ex. 1904 annexe n° 1189.

(2) *J. Off.*, séance du 29 décembre 1903 ; Débats, p. 1740 et sq.

(3) Ch. 1903, annexe n° 916.

chargeât du contrôle préventif les inspecteurs des finances, en raison des garanties d'indépendance et de capacité qu'ils présentent. C'est l'idée suggérée par le ministre des finances à ses collègues dans une lettre en date du 19 mai 1903 : « Je me permettrai de vous faire remarquer qu'à raison même de ses fonctions, le contrôleur des dépenses engagées doit présenter, au point de vue de la compétence et de la situation hiérarchique, de hautes garanties de régularité et d'indépendance. A mon sens, la nomination d'un sous-chef ou même d'un chef de bureau ne serait pas de nature à assurer un contrôle effectif sur des engagements de dépenses généralement présentés au ministre par des chefs de service ; j'exprimerai donc le désir que le choix du contrôleur, désormais investi par la loi d'une responsabilité spéciale vis-à-vis de deux ministres, porte toujours soit sur un fonctionnaire d'un grade supérieur, auquel sa situation même donnera l'autorité nécessaire pour exercer son action en toute indépendance, soit sur un fonctionnaire de l'Inspection générale des finances ou de l'Administration centrale de mon département. »

Les ministres ont presque tous répondu à l'appel de leur collègue des finances. En ce moment (avril 1912), le service du contrôle des dépenses engagées est dirigé par un inspecteur des finances : aux Affaires Étrangères (1),

(1) Au ministère des Affaires Étrangères, le contrôle des dépenses engagées n'a été organisé qu'en 1902, c'est ce que constate la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exercice 1902 (p. 126). — Et

à l'Agriculture, au Commerce, aux Finances, à l'Instruction publique, à la Justice, au Travail, aux Travaux publics, aux Chemins de fer de l'État (1), soit dans neuf départements ministériels. Toutefois le même inspecteur des finances s'occupe du contrôle préventif à l'Agriculture et à la Justice, au Commerce et au Travail. De plus l'inspecteur, contrôleur des dépenses engagées au ministère de l'Instruction publique, est chargé en même temps de la direction de la comptabilité. La même dualité de fonctions se retrouve au ministère de l'Intérieur, où le directeur du contrôle et de la comptabilité est un inspecteur général des services administratifs.

Les grands corps d'inspection, spéciaux aux différents ministères, fournissent encore le contrôleur des dépenses engagées : au ministère des Colonies, où le contrôleur est un inspecteur général des colonies, — au ministère de la Guerre, où le service est dirigé par un contrôleur général de l'armée, — au ministère de la Marine enfin, où nous trouvons un contrôleur de la marine.

encore M. Chéron, rapporteur général du budget de 1912 et M. Bourély, dans son rapport sur le ministère des finances, assurent qu'en 1911 aucun contrôle n'existait.

(1) Le contrôle préventif des dépenses des chemins de fer de l'État est prévu par l'article 54 de la loi de finances du 13 juillet 1911, qui organise le budget annexe de ce service industriel : « Un contrôleur des dépenses engagées est nommé par décret contresigné par le ministre des Travaux publics et le ministre des Finances. »

SECTION II

Attributions du Contrôleur des dépenses engagées

L'article 2 du décret de 1893 pose comme principe que toute dépense n'ayant pas le caractère de charge permanente doit être soumise au visa du contrôleur avant d'être engagée.

Il y a là un affaiblissement du contrôle : le rédacteur du décret distingue en effet les dépenses permanentes des dépenses éventuelles, chacune de ces deux catégories de dépenses étant soumises de façon différente à l'examen du contrôleur. Les dépenses éventuelles, ce sont celles, dit l'article 1^{er} « dont la durée et l'imputation sur un ou plusieurs exercices sont prévues par l'acte même qui les autorise. » Quant aux dépenses permanentes, ce sont celles qui « se reproduisent indéfiniment chaque année, tant qu'une nouvelle décision ne vient pas modifier les décisions antérieures qui les ont autorisées. »

Quelles dépenses rentreront exactement dans l'une ou l'autre de ces deux catégories ? Une telle détermination ne saurait être faite pour l'ensemble des dépenses publiques. Des cas d'espèces, propres à chaque ministère feraient exception à la liste arrêtée. C'est pourquoi l'article 11 laisse à des instructions ministérielles, concertées entre les ministres intéressés et le ministre des finances, le soin d'établir une classification. Les principales dépenses éven-

tuelles sont les dépenses de marchés, travaux, indemnités, gratifications, subventions; quant aux dépenses permanentes, ce sont surtout les dépenses pour traitements du personnel.

Il faut encore que ce contrôle pour être efficace soit vraiment préventif. Il n'eut pas été suffisant de contrôler l'acte d'engagement de la dépense; ce n'eut été qu'un contrôle *à posteriori* insuffisant pour arrêter les dépassements ou les virements de crédits. L'intervention du contrôleur ne peut avoir de valeur que si elle s'exerce sur la proposition même d'engagement de la dépense. C'est sur cette proposition que l'article 4 fait porter l'examen du contrôleur. Il exige en outre qu'aucune proposition, quelle qu'en soit la nature (rapport, décret, arrêté, projet d'adjudication, de marché, de bail.....), ne soit soumise à l'approbation du ministre qu'après avoir été visée par le chef de service du contrôle. De cette façon, le contrôleur est libre dans son appréciation : il peut formuler ses critiques plus facilement que si la signature du ministre se trouvait déjà apposée au bas de la décision. Les ministres eux-mêmes y trouvent une garantie. S'ils sont en effet responsables des irrégularités commises, ils n'en sont pas toujours en réalité les auteurs volontaires; nombre de dépenses ne sont souvent engagées qu'à l'instigation des bureaux. Lorsque la proposition, déjà revêtue du visa du contrôle, est soumise à sa signature, le ministre peut la signer en toute connaissance de cause; le visa du contrôleur est pour

lui une assurance qu'il reste dans la limite des crédits disponibles.

Les projets de dépenses ne sont pas seuls soumis au visa du contrôleur. Parmi les prévisions de dépenses, il faut en effet distinguer les avant-projets de dépenses et les projets de dépenses. Les avant-projets résultent de décisions de principe qui sont prises pour orienter l'action d'un service et fixer le sens général dans lequel doit se développer son action, telles sont les propositions de créer un nouveau matériel, d'étudier un ensemble de travaux. Ces avant-projets, ne comportant souvent que des estimations peu précises de la dépense, n'intéressent pas toujours le contrôleur. Son rôle ne commence vraiment qu'avec les projets de dépenses, dans lesquels, l'estimation étant plus précise, l'on aborde complètement le côté financier de l'opération.

Lorsque les projets de dépenses sont soumis au visa du contrôleur, ils sont accompagnés d'une fiche indiquant l'objet de la dépense éventuelle et présentant dans des colonnes distinctes la désignation des chapitres et articles sur lesquels elle est imputée, le montant des crédits budgétaires qui y sont affectés et des dépenses déjà engagées, d'où par différence le disponible, enfin dans une sixième colonne le montant de l'engagement de dépense proposé. Sur cette fiche, le service intéressé peut consigner ses observations.

Pour faciliter son examen, le contrôleur peut demander communication de toutes les pièces justificatives des enga-

gements de dépenses. Après avoir transcrit la proposition sur un répertoire et lui avoir donné un numéro d'ordre pour faciliter les recherches ultérieures, il inscrit son avis sur la fiche de contrôle et transmet le dossier pour être soumis à la signature du ministre.

Le contrôleur est avant tout un contrôleur financier et non un contrôleur administratif. Son rôle est de s'assurer que la volonté des Chambres a été respectée. Sa surveillance doit laisser au ministre intéressé la responsabilité de son acte; il ne faut donc pas qu'il lui enlève toute liberté d'action. A cet effet, l'article 4, § 2 du décret énumère limitativement les points sur lesquels pourra porter l'avis du contrôleur : il ne peut être motivé, dit-il, que « sur l'imputation demandée, sur la disponibilité du crédit et sur l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation. »

Cet examen, espérait-on, suffirait à empêcher les virements de crédits, les dépenses sans crédits. Nous avons vu que le résultat obtenu n'a pas répondu aux espérances. De plus cette limite trop étroite impartie à sa vérification ne permet pas au contrôleur de rejeter la dépense si elle est engagée par un acte légalement insuffisant, par un arrêté au lieu d'une loi ou d'un décret. Enfin ses calculs sont faussés par l'ignorance où il est de l'emploi des crédits par les ordonnateurs secondaires.

D'après le décret de 1893, c'est seulement au ministre intéressé que le contrôleur communique les observations qu'il croit devoir faire. Le ministre reste libre de la décision à prendre et peut passer outre à l'observation du

contrôleur ; son visa n'étant que consultatif, le contrôleur ne peut s'opposer à cette décision. Cette solution est tout à fait insuffisante. Il est bon qu'une voix plus indépendante, par suite plus autorisée que celle du contrôleur, puisse appeler l'attention du ministre sur l'irrégularité qu'il s'apprête à commettre, et l'en détourner. Un progrès a été réalisé par l'article 53, § 1 de la loi de finances du 31 mars 1903 : « Le contrôleur des dépenses engagées adresse ses avis directement et en double exemplaire au ministre des finances et au ministre dans le service duquel il exerce son contrôle. » L'influence du ministre des finances sera peut-être assez grande pour amener le retrait ou une modification de la décision proposée.

L'article 53, § 3 de la loi de 1903 élargit encore le rôle du contrôleur. « Les états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer d'un exercice devront préalablement à toute demande de crédits spéciaux être visés par le contrôleur des dépenses engagées qui vérifiera notamment l'exactitude et l'imputation de la dépense. » Cette disposition vise la comptabilité des exercices clos. La loi du 24 mai 1834 n'autorisait le paiement des restes d'exercices clos qu'au moyen de crédits ouverts par la loi des comptes. Pour éviter les inconvénients qui résulteraient du vote tardif de cette loi, l'ordonnance du 10 février 1838 et le décret de 1862 décident qu'à la clôture de l'exercice, les ministres doivent dresser des états nominatifs des créances non encore payées. Les ministres peuvent, sans nouveaux crédits et à condition de rester dans la limite des

reliquats des crédits budgétaires annulés, ordonnancer les dépenses comprises dans ces états de restes. Mais il se peut que des créances aient été omises, volontairement ou involontairement. Pour qu'elles puissent être payées, il faudra une ouverture de crédits par décret ou par loi spéciale. A cet effet, l'article 129 du décret de 1862 exige que des états de nouvelles créances soient adressés au ministre des finances. Ce sont ces états que la loi de 1903 soumet au visa du contrôleur, qui s'assurera que ces nouvelles créances aux restes d'exercices clos ne cachent pas des reports ou des virements d'un exercice à un autre. Son examen déjouera encore une opération que souvent les ministres étaient tentés de faire : lorsqu'une dépense jugée irrégulière était réclamée par un service quelconque, les « bureaux », pour éviter les observations du contrôleur, engageaient la dépense sans lui en faire part, mais évitaient de la faire liquider et payer en temps utile ; de la sorte, la dépense étant portée aux états de nouvelles créances, constatées en addition des restes à payer, l'irrégularité était consommée sans que le contrôleur en fut averti.

SECTION III

La Comptabilité des dépenses engagées

La première partie du décret de 1893 règle donc l'organisation du contrôle, contrôle assez défectueux puisqu'il

ne peut s'exercer dans de très bonnes conditions, avec une liberté suffisamment grande. Pour faciliter la tâche du contrôleur, le décret règle dans sa seconde partie la comptabilité des dépenses engagées.

L'utilité de cette comptabilité est exposée dans le rapport qui précède le décret de 1893. Elle permettra au contrôleur de suivre l'importance des engagements de dépenses et de les comparer aux disponibilités budgétaires. Grâce à elle, un ministre sera toujours averti des conséquences financières de ses actes. Il connaîtra le montant des crédits disponibles, et saura ainsi s'il est nécessaire qu'il demande de nouveaux crédits au Parlement. Cette comptabilité fera enfin ressortir le total des engagements qui doivent grever les budgets futurs.

Les ministères tiennent déjà une comptabilité, réglée par le décret du 31 mai 1862, qui a pour but de suivre les droits constatés, les dépenses ordonnancées et les dépenses payées. Établie en vue de la reddition des comptes des ministres, cette comptabilité s'appuie sur des faits certains ; elle est par suite complètement différente de la comptabilité organisée par le décret de 1893. « La comptabilité des dépenses engagées, dit M. Tirard dans son rapport, ne peut être qu'une comptabilité de prévisions ; elle ne donnera que des évaluations plus ou moins approximatives, destinées à subir de fréquentes modifications dans le cours de l'année, au fur et à mesure de l'exécution des services. »

Lorsque la proposition de dépense, préalablement visée, a été approuvée par le ministre, elle doit être immédiatement communiquée au contrôleur (art. 5 du décret). Le contrôleur inscrit alors cette proposition sur un registre spécial, tenu pour chaque exercice par chapitre et par article du budget. Ce registre n'est autre chose qu'un journal qui servira de base au carnet des dépenses engagées, prévu par l'article 6.

Par ce deuxième carnet, tenu comme le premier par exercice, chapitre et article, le contrôleur s'assure de l'emploi et de la disponibilité des crédits ouverts par la loi du budget, par des lois spéciales et par des décrets. Sur ce registre, il porte d'abord, par chapitre et article, le montant des crédits ouverts. A cet effet, le ministre lui communique l'arrêté de répartition par articles des crédits accordés par chapitres. Il le tient de même au courant des modifications qu'il apporterait ultérieurement à cette répartition.

Les autres renseignements nécessaires au contrôleur pour servir son carnet des dépenses engagées lui sont donnés d'abord par son premier registre, tenu en exécution de l'article 5, puis par les états et relevés fournis par les services contrôlés eux-mêmes.

Muni de ces renseignements, le contrôleur inscrit en regard des crédits ouverts, le montant des dépenses engagées, la différence lui donne le montant des crédits disponibles. Le contrôleur distingue pour chaque crédit :

- 1° Les dépenses permanentes ;
- 2° les dépenses éventuelles

autorisées avant le 1^{er} janvier ; 3° les dépenses éventuelles autorisées dans le cours de l'année. Dans des colonnes spéciales, il indique le montant des versements ou remboursements qui diminueront d'autant la somme des dépenses considérées comme engagées. Cette mention est d'autant plus utile que souvent on admet des engagements de crédits en tenant compte des remboursements ou versements des crédits inutilisés. Lorsqu'un ministre a distribué un crédit entre différents chefs de services, il peut arriver que l'un de ces ordonnateurs secondaires n'utilise pas tous les crédits délégués tandis qu'un autre en réclame de nouveaux. Devant cette nouvelle demande de crédits, le crédit global étant épuisé, il serait nécessaire de réclamer au Parlement des crédits additionnels, mais en tenant compte de l'excédent de crédits disponible dans les autres services, les crédits additionnels sont évités grâce au versement des crédits inutilisés.

D'autres modifications peuvent encore résulter des augmentations ou des diminutions modifiant les évaluations primitives : elles donnent lieu à des rectifications dans la comptabilité.

Les dépenses permanentes sont considérées comme engagées au 1^{er} janvier et portées comme telles dans la colonne afférente (art. 6).

Quant aux dépenses éventuelles, elles sont inscrites au fur et à mesure de leur autorisation. Cette règle n'est pas absolue. Certaines dépenses éventuelles doivent être considérées comme engagées dès l'ouverture de l'exercice :

telles sont les dépenses à exécuter en vertu de décisions données au cours des exercices antérieurs. En règle générale, on a mis la pratique d'accord avec les faits en utilisant le procédé le plus commode. Dans l'instruction du 9 mai 1893, § 3, sur le service de santé, le ministère de la guerre considère que : pour les marchés à long terme la dépense est engagée à la date des commandes adressées aux fournisseurs ;

Pour les marchés passés par voie d'adjudication publique ou de gré à gré, pour la fourniture des objets de consommation, et exécutés à la suite de commandes journalières, (sauf pour les menues dépenses), la dépense est engagée sur le vu des factures mensuelles produites par les fournisseurs ;

Pour les dépenses payées par les gestionnaires d'avances, la dépense est considérée comme engagée à la date du mandat d'avance.

L'article 9 du décret prévoit un troisième carnet, sur lequel sont enregistrés les engagements de dépenses qui doivent avoir leur effet sur plusieurs exercices consécutifs. L'utilité de ce registre est évidente. Par lui, le contrôleur peut se rendre compte si des décisions antérieures n'ont pas déjà absorbé tous les crédits.

Le décret de 1893 étend le contrôle préventif aux finances de l'Algérie. Aux termes de l'article 10 : « Un service du contrôle des dépenses engagées est organisé auprès du gouverneur général de l'Algérie, suivant les

règles tracées par le présent décret. Le fonctionnaire désigné comme contrôleur par le gouverneur général tient les registre et carnets prévus par les articles 5, 6 et 9. Des états conformes à celui dont il est question à l'article 8 sont adressés le 20 de chaque mois, aux divers départements ministériels. »

La loi du 19 décembre 1900 ayant doté l'Algérie d'un budget propre, le service du contrôle des engagements de dépenses fut réglementé par le décret du 16 janvier 1902, qui n'est qu'une application à l'Algérie du décret de 1893. Complété par un décret du 28 janvier 1908, le système du contrôle préventif en Algérie a reçu, par le décret du 13 février 1912, les améliorations apportées en France par les nouvelles dispositions législatives de 1911, que nous aurons l'occasion d'étudier.

SECTION IV

Le Ministre des Finances et le Contrôle des Dépenses engagées

L'article 59 § 2 de la loi du 29 décembre 1890 stipule que le contrôle des dépenses engagées a pour but de tenir le ministre des finances au courant des dépenses de ses collègues.

Cependant le décret de 1893 borne l'intervention du ministre des finances dans ce contrôle à la communication prévue par la loi de 1890. D'après l'article 8, les ministres

fournissent le 25 de chaque mois au ministre des finances un état présentant par chapitre du budget, la situation de leurs engagements de dépenses au dernier jour du mois précédent. Cet état, adressé à la Direction générale de la Comptabilité publique, présente d'une part le montant des crédits ouverts soit par la loi de finances, soit par des lois spéciales ou par des décrets, d'autre part le montant des dépenses engagées, en distinguant les dépenses permanentes des dépenses éventuelles et des dépenses qui, bien que comprises déjà dans l'une ou l'autre des deux premières catégories, doivent être remboursées par d'autres services. Pour cette dernière catégorie, l'état doit porter l'indication du service débiteur. Grâce à ce relevé, le ministre des finances peut se rendre compte du montant des crédits disponibles et prendre ses dispositions pour l'avenir.

Un autre relevé est encore adressé au ministre des finances, non plus mensuellement comme le précédent mais semestriellement. L'article 9 décide que le 25 janvier et le 25 juillet de chaque année, il lui est fourni un relevé, par exercice et par chapitre, des dépenses engagées sur les exercices à venir.

Cette limitation de la participation du ministre des finances au contrôle des dépenses engagées n'était pas dans l'esprit du législateur de 1890. La nécessité d'augmenter la collaboration du ministre du Trésor à ce service s'est fait bientôt sentir, et de nombreuses lois ont consacré cette extension.

Si, d'après le décret de 1893, le ministre des finances n'avait pas à intervenir dans le choix du chef de service du contrôle, cette omission, nous l'avons vu, fut réparée par les lois de finances du 30 mars 1902 (art. 78) et du 31 mars 1903 (art. 53), qui exigent son avis, au même titre que celui du ministre intéressé, pour le choix du contrôleur. Cette mesure était propre à accroître l'indépendance du contrôleur.

L'article 53 de la loi de finances du 31 mars 1903 décide en outre qu'en cas de conflit avec le département ministériel auquel il est attaché, le contrôleur adresse ses avis, non plus seulement au ministre intéressé suivant l'article 4 du décret de 1893, mais aussi, et directement, au ministre des finances : ainsi, le ministre des finances, prévenu à temps, pourra, d'une voix plus autorisée, conseiller son collègue et peut-être le dissuader de prendre une décision illégale.

Enfin, une série de dispositions législatives tend à renseigner le ministre des finances sur les demandes de crédits additionnels.

L'article 59, § 3 de la loi du 31 mars 1903 a pour but d'empêcher les ordonnateurs d'engager des dépenses sans crédits budgétaires ou au-delà de la limite des crédits régulièrement ouverts. Les ministres en effet ont tendance à imputer sur les crédits annulables en fin d'exercice, faute d'emploi, le montant des dépenses constatées après la clôture de l'exercice, en addition des restes constatés. Il arrive même que le montant de ces dépenses dépasse sen-

siblement le montant des crédits à annuler et qu'il est nécessaire de les couvrir par une autorisation spéciale de crédits. L'article 59 de la loi de 1903 exige le visa du contrôleur sur les états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer d'exercice clos, transmis au ministre des finances en vue de l'ouverture de crédits spéciaux.

En 1908, le gouvernement, fatigué de l'accroissement continu des crédits additionnels, nécessités trop souvent par l'imprévoyance des administrations, essaya d'y porter remède. Il lui sembla que cet accroissement pourrait être enrayé si le ministre des finances était averti plus tôt des dépassements de crédits probables, au lieu de se trouver en présence du fait accompli. M. Cochery disait en 1894 au nom de la Commission du budget : « Votre Commission constate que jusqu'à concurrence de 13.403.884 francs, les crédits demandés se rapportent à des dépenses déjà payées. Si de semblables dépassements de crédits se sont produits, c'est que les méthodes administratives sont defectueuses..., et qu'on néglige de s'adresser au Parlement dès qu'on prévoit l'insuffisance des allocations budgétaires.... Il est inadmissible que l'on continue à placer les Commissions du budget et les Chambres en face des faits accomplis. » M. Pelletan renouvelait cette critique en 1899 (1). Dans son rapport sur le budget des postes et télégraphes, exer-

(1) *J. Off.*, Ch., séance du 23 mars 1899; Débats, p. 1062, col. 3 et p. 1064, col. 2.

cice 1903, M. Marcel Sembat disait (p. 26 et sq.) en signalant de nombreuses irrégularités : « S'il n'y est porté remède, l'administration pourra tenir pour nulle toute décision du Parlement ; elle possède pour la paralyser la pratique du crédit supplémentaire et l'absence du contrôle des dépenses engagées. Ainsi armée, elle ne craint rien. La Commission du budget, la Chambre abaissent-elles un crédit ? Laissons faire, laissons voter, une autre Chambre, une autre Commission du budget s'en souviendront-elles ? Dépensons au-delà des crédits, engageons la dépense ; nous en serons quittes pour réclamer un crédit supplémentaire en avouant paisiblement qu'il est déjà dépensé. »

Le gouvernement fit insérer dans la loi de finances du 26 décembre 1908 un article 39, aux termes duquel les contrôleurs des dépenses engagées doivent fournir chaque trimestre au ministre des finances et au ministre intéressé un tableau, en la forme de l'état mensuel prévu par l'article 8 du décret de 1893, des suppléments de crédits que les besoins éventuels des chapitres du budget en cours d'exécution peuvent rendre nécessaires. De plus toutes les demandes de crédits supplémentaires doivent être revêtues de l'avis du contrôleur. Il ne peut y avoir en effet que des avantages à conférer au contrôleur des dépenses engagées, en ce qui concerne les demandes de crédits d'exercice en cours, un droit d'examen analogue à celui que la loi de 1903 lui donne pour les crédits d'exercices clos. De la sorte, en rapprochant ces demandes des situations prévues au § 1^{er} de l'article 39, le contrôleur pourra

faire un examen très utile et solliciter telles explications que ce rapprochement lui paraîtra comporter. Il pourra, d'une part, évaluer si ces demandes sont nécessaires et, d'autre part, indiquer au besoin des annulations équivalentes sur d'autres chapitres, ce qui permettra d'utiliser les crédits déjà accordés, sans recourir vraiment aux crédits additionnels.

Le projet du gouvernement portait même, en plus, que des copies de chaque tableau seraient transmises non seulement au ministre des finances et aux ministres intéressés, mais encore au président du conseil. Cette disposition fut disjointe de l'article 39.

SECTION V

Le Parlement et le Contrôle des Dépenses engagées

Le Parlement, d'après le décret de 1893, n'était pas mis en relation avec le service du contrôle des dépenses engagées. Et cependant ce service, institué dans l'intérêt du pouvoir exécutif, l'était aussi dans l'intérêt du pouvoir législatif, puisqu'il devait s'assurer de l'exécution du budget en conformité de la volonté des Chambres.

L'article 52 de la loi de finances du 28 décembre 1895 décide que la situation des dépenses engagées de chaque exercice sera distribuée aux Chambres à l'appui du projet de budget de l'année qui suit celle de la clôture de l'exer-

cice. Cette publication est des plus utiles. Elle permet de rapprocher quelque peu des faits le contrôle du Parlement. Son étude pourra être d'un très grand secours pour l'examen des crédits demandés dans le projet de budget. M. Delombre a dit avec justesse : « L'étude du budget, celle des projets de lois de crédits supplémentaires, enfin, celle de la situation des dépenses engagées constituent un tout dont toutes les parties sont liées et dont il est indispensable qu'aucune partie ne soit détachée, sous peine d'affaiblir le contrôle du Parlement. »

CHAPITRE III

LE CONTROLE PRÉVENTIF DEPUIS 1911

Le système de contrôle préventif, organisé par le décret du 14 mars 1893, contient encore de nombreuses lacunes malgré les modifications et les perfectionnements apportés par les lois de 1895, 1902, 1903 et 1908. Le résultat le plus clair de ces dispositions est que l'organisation qu'elles instituent ne fait que constater les engagements de dépenses. Elles permettent de tenir le ministre des finances et le ministre intéressé au courant, jour par jour, de la marche des dépenses de chaque ministère. Il n'y a aucun contrôle préventif au sens propre du mot. On constate l'engagement pris, mais on ne peut l'empêcher d'être pris ; là pourtant eût résidé son utilité.

Aucun des textes élaborés jusqu'ici ne prend soin de définir l'engagement de dépense. Cette définition serait cependant nécessaire pour déterminer d'une manière précise à quel moment de la phase d'engagement, la proposition doit être soumise au contrôle préventif.

Le contrôleur est trop limité dans son travail d'investi-

gation et de critique; les sanctions consécutives aux observations formulées ne sont pas déterminées.

Ce sont là les points principaux qu'il importait de préciser ou de compléter.

Un décret du 2 mars 1909 institua au ministère des finances une commission chargée de rechercher les mesures propres à assurer dans les meilleures conditions possibles le contrôle de l'exécution du budget. Une sous-commission, émanée de cette commission, s'occupa tout spécialement du contrôle des engagements de dépenses. Le programme des questions soumises à son examen était très vaste : il avait pour but de réunir en un seul texte, et en les complétant, toutes les dispositions relatives au contrôle préventif. Cette sous-commission élaborait un projet d'organisation auquel ont été empruntées les dispositions insérées dans la loi de finances du 13 juillet 1911.

Le titre I de ce projet, intitulé : *de l'engagement des dépenses*, contenait une définition de l'engagement. Il importe en effet de déterminer à quel moment naît l'engagement, quel est l'acte qui le crée. Trop souvent les administrations ont tendance à soustraire au contrôle préventif des propositions qui, sous des apparences aucunement onéreuses pour les finances publiques, engagent cependant des dépenses. « Rien ne se laisse moins aisément saisir qu'un engagement de dépenses, écrit M. Stourm. Le document d'où dérive l'engagement initial n'est souvent qu'une circulaire, qu'une lettre, qu'une simple promesse, que le résultat d'une conférence ou d'un entretien. » Pour éviter

une précision trop grande et une énumération trop limitative, qui aurait aidé les services à échapper au contrôle, la sous-commission s'en tint à une formule suffisamment vague pour qu'elle puisse s'appliquer à tous les cas d'espèces. Elle définit l'engagement de dépense : « Toute décision, quelle qu'en soit la forme, dont l'exécution rendra l'État débiteur. »

Tandis que le décret de 1893 n'organise que le contrôle des dépenses ordonnancées par les ministres eux-mêmes, la sous-commission jugea à propos de soumettre au contrôle les dépenses engagées en vertu de délégations des ministres ; aussi dans l'article 2 établit-elle la distinction entre les ordonnateurs principaux et les ordonnateurs secondaires.

L'article 3 conserve la division du décret de 1893 en dépenses permanentes et dépenses éventuelles.

Mais pour éviter que certaines dépenses, ne rentrant pas exactement dans une définition trop étroite, échappent au contrôle, l'article 3 après avoir défini les dépenses éventuelles, englobe sous le nom de dépenses permanentes toutes celles qui ne présenteront pas les caractères des dépenses éventuelles : « Toutes les autres dépenses sont considérées comme éventuelles. »

Le titre II a trait au contrôleur des dépenses engagées et à ses attributions.

Aucune innovation n'est apportée par l'article 4 à la loi de 1903. Le contrôleur est nommé par décret contresigné par le ministre des finances et par le ministre intéressé.

Toutefois le projet stipule qu'il est placé sous l'autorité directe des deux ministres. En cas d'absence ou d'empêchement du contrôleur, le service du contrôle est assuré dans chaque ministère par un agent désigné par le ministre sur la proposition du contrôleur. Avis de cette désignation est donnée au ministre des finances.

L'article 5 reproduit l'article 4 § 1 du décret de 1893 et soumet au visa du contrôleur avant leur approbation toutes les propositions ayant ou pouvant avoir pour conséquence d'engager des dépenses. Il le complète même. En effet le décret de 1893 n'envisageait que les propositions à soumettre « à l'approbation du ministre » ; la sous-commission adopta un texte qui permit au contrôle de s'exercer aussi sur les propositions de dépenses des services extérieurs : « Les propositions de dépenses ne sont soumises à *approbation* qu'après avoir été communiquées pour avis au contrôleur des dépenses engagées. »

L'article 6 est peut-être le plus important du projet. Le § 1^{er} reproduit l'article 53, § 2 de la loi du 31 mars 1903 ; il exige que le contrôleur adresse directement ses avis tant au ministre intéressé qu'au ministre des finances. Le § 2 règle la nature des observations qu'il sera permis au contrôleur de formuler. Actuellement, d'après l'article 4 § 2 du décret de 1893, le contrôleur ne peut apprécier que l'imputation, l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation et la disponibilité des crédits. Cette énumération trop limitative des moyens d'action des contrôleurs laissait en dehors de leur vérification un grand nombre de points

auxquels il aurait été bon de l'étendre. La sous-commission au cours de ses discussions tint à préciser l'étendue du contrôle de l'imputation et de la disponibilité du crédit. Avant de savoir dans quel chapitre doit être rangée une dépense, il faut d'abord examiner si elle peut être inscrite à un chapitre quelconque ; par conséquent, le contrôleur en se basant sur « l'imputation » doit pouvoir refuser son visa pour une dépense qui ne devrait pas être supportée par le budget de l'État.

Aux termes de l'article 30 de la loi du 16 septembre 1871 : « Le budget est voté par chapitre. Aucun virement de crédits ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre. » S'il limite son action à l'application de ce texte, le contrôleur ne s'occupe de l'imputation ou de la disponibilité des crédits que dans le chapitre *in globo*. Et cependant des irrégularités peuvent se consommer à l'intérieur du chapitre même. Les virements entre les articles d'un même chapitre, en laissant certains services en souffrance, amènent à bref délai des virements entre les chapitres pour réparer les imprévus. Il est utile que le contrôleur poursuive les irrégularités partout où elles se manifestent, et que, mettant à profit la communication de l'arrêté de répartition des crédits par articles, il formule ses observations au sujet de la disponibilité des crédits tant dans les articles que dans le chapitre. Pour mieux marquer les pouvoirs du contrôleur en cette matière, le projet demande (art. 8) que le ministre ne se borne plus à communiquer au contrôleur pour information l'arrêté de

répartition, mais lui communique pour observation et avis le projet d'arrêté.

Ayant ainsi marqué la portée du contrôle de l'imputation et de la disponibilité, la sous-commission étendit la compétence reconnue au contrôleur par l'article 4 du décret de 1893. Ce texte ne permet au contrôleur de présenter d'observations au point de vue de l'évaluation que « sur l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation. » La sous-commission estima qu'il y avait intérêt à ne pas limiter le rôle du contrôleur à la seule vérification des calculs, mais plutôt à lui permettre de vérifier les bases mêmes des évaluations. Qu'importe que les multiplications et les additions soient mathématiquement exactes, si l'évaluation elle-même est fautive ! Le mot restrictif « matérielle » fut supprimé et le contrôleur autorisé à faire porter ses observations « sur l'exactitude de l'évaluation. »

Le législateur de 1890 entendait faire du contrôleur des dépenses engagées non seulement un vérificateur, mais aussi un conseiller financier. Or le décret de 1893 se préoccupe seulement de la première fonction, et laisse complètement de côté la seconde. On aurait pu espérer sans doute que les ministres, se conformant à l'esprit du législateur et ne s'en tenant pas à la lettre de textes incomplets, auraient eu recours aux conseils éclairés des contrôleurs. Il n'en fut pas toujours ainsi. Loin d'augmenter volontairement le nombre des actes soumis au contrôle préventif, les ministres, ou tout au moins « les bureaux » s'ingénient à soustraire à cette vérification

parfois gênante, souvent importune, les actes mêmes que la loi leur fait cependant une obligation d'y soumettre. Il est donc nécessaire de stipuler expressément par un texte que le contrôleur doit être appelé à donner son avis toutes les fois que la mesure soumise à l'approbation du ministre peut avoir une répercussion financière sur le budget soit du ministère intéressé, soit des autres départements ministériels. Une mesure proposée dans un ministère peut avoir une répercussion dans d'autres ministères. Propose-t-on par exemple d'augmenter les traitements d'une catégorie de fonctionnaires, aussitôt et automatiquement les fonctionnaires assimilés des autres départements ministériels réclameront la concession d'avantages semblables. Et ainsi la proposition initiale, qui n'exigerait qu'une dépense relativement faible si elle se limitait à un seul ministère, peut, par suite de cette extension, nécessiter des crédits tellement importants qu'il est préférable de l'abandonner pour ne pas grever trop lourdement un budget déjà chargé.

La sous-commission proposa le texte suivant destiné à remplacer le deuxième paragraphe de l'article 4 du décret de 1893 : « Il peut formuler des observations sur l'imputation de la dépense, sur la disponibilité du crédit, sur l'exactitude de l'évaluation, sur l'application en matière financière des lois et des règlements, sur l'exécution du budget en conformité du vote du Parlement, et enfin, sur les conséquences que les mesures qui lui sont soumises peuvent entraîner pour les budgets d'autres départements

ministériels, et d'une manière générale pour les finances publiques. »

Les articles 7 et 8 règlent la manière dont le contrôleur exercera ses fonctions. Tout d'abord l'article 7, § 1^{er} détermine les documents dont le contrôleur peut demander communication. Il arrive trop souvent que le contrôleur doit borner sa vérification à un simple pointage, à un relevé de chiffres, à la vérification matérielle des calculs d'évaluation, comme le décide le décret de 1893. Pour que le contrôle soit réel, il convient, suivant l'article 6, § 2 du projet que le contrôleur puisse formuler ses observations sur l'exécution de toutes les dispositions d'ordre financier. Encore faut-il que la loi lui donne le moyen de le faire. Les administrations, dans leur résistance ou tout au moins leur mauvais vouloir à l'organisation et au fonctionnement du service, communiquent les propositions de dépenses, accompagnées seulement d'un minimum de pièces justificatives et ne donnent que des renseignements souvent incomplets. En vertu de l'article 7 du projet, le contrôleur pourra réclamer directement aux chefs de service de l'administration centrale tous les renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission ; il pourra aussi obtenir communication de toutes les pièces justificatives des engagements de dépenses.

Ce ne sont pas seulement les pièces justificatives que les administrations hésitent à soumettre à la vérification du contrôleur, ce sont parfois les projets de dépenses eux-mêmes. Ils tentent de toutes façons de soustraire à leur

vérification gênante certains projets plus ou moins réguliers. Il faut aux contrôleurs une grande sagacité pour saisir au passage ces projets qu'on voudrait leur cacher. Sans le bon vouloir des administrateurs contrôlés, le contrôle ne peut fonctionner efficacement. Le ministre de la marine par exemple se rendait compte de cette impuissance; il écrivait en effet dans son Instruction du 30 juin 1896 : « Il importe en tous cas que la marche du service soit facilitée par le concours des bureaux administrateurs, et je compte sur le zèle de tous pour m'aider à faire sortir de l'organisation mise à l'essai toute l'utilité qu'on est fondé à en attendre. » Le décret de 1893 ne donne pas au contrôleur le moyen de s'assurer que toutes les dépenses, pour lesquelles son visa est obligatoire, lui ont été communiquées. Cette lacune peut causer de grandes inexactitudes dans la comptabilité des dépenses engagées. Comment d'ailleurs le contrôleur peut-il s'assurer que les propositions, pour lesquelles il a refusé son visa, ont été abandonnées? Il est arrivé que souvent, lorsqu'une demande de crédits était nécessaire mais que le contrôleur ne l'approuvait pas, le service ordonnateur la présentait cependant au contreseing du ministre des finances. Celui-ci, privé de renseignements précis, ignorant l'avis de son représentant dans le département intéressé, pouvait trouver la proposition régulière et la contresigner. Pour remédier à ces défauts, on avait proposé de faire arrêter, dans chaque département ministériel, par le cabinet du ministre, les dépenses non visées par le contrôleur. Cette mesure aurait

été inefficace. Le cabinet du ministre ressent trop toutes les vicissitudes de la politique ; il ne jouit donc pas de l'indépendance nécessaire pour arrêter les dépenses non visées. La meilleure solution est celle donnée par la circulaire du 31 août 1903 du ministre du commerce. Pour permettre au service du contrôle de s'assurer qu'aucune dépense éventuelle n'a été autorisée sans avoir été préalablement soumise à son visa, le bureau de la comptabilité ne donne suite aux demandes d'ordonnancement que lorsqu'elles lui sont adressées, accompagnées de l'avis du contrôleur et dûment annotées par lui de la date et du numéro de la décision autorisant la dépense. C'est à cette solution que s'est ralliée la sous-commission en reconnaissant au contrôleur (article 7, § 2) la possibilité d'obtenir communication de toutes les pièces justificatives de l'emploi des crédits, notamment des états de liquidations et des demandes d'ordonnancement.

L'article 6 étend donc considérablement les pouvoirs du contrôleur et l'article 7 lui donne les moyens de les mettre en œuvre. Toutefois, pour exercer un contrôle efficace, complet, pour s'assurer de l'exécution des mesures financières selon la volonté du Parlement, il ne suffit pas au contrôleur de s'en tenir à l'application stricte du texte lui-même ; il faut encore qu'il connaisse l'esprit des dispositions législatives. Le contrôleur ne peut posséder cette connaissance, si indispensable pour le bon exercice de ses fonctions, qu'autant qu'il a participé à l'élaboration des textes, dont il a ensuite à surveiller

l'application. Cette collaboration à la préparation des propositions de lois, décrets ou règlements, n'est pas seulement utile au contrôleur lui-même ; elle l'est encore aux services qui font la proposition et au ministre des finances. Grâce à son étude préalable de toutes les propositions ayant pour résultat d'engager les finances publiques, le contrôleur pourra exercer judicieusement ses fonctions de conseiller financier. Il pourra, par ses observations très autorisées, faites suivant l'article 6, prévenir le ministre intéressé et surtout le ministre des finances des conséquences probables ou tout au moins possibles des mesures proposées. A cet effet, l'article 8 du projet décide que le projet de budget, les demandes de crédits supplémentaires, ainsi que tous les projets de lois, décrets ou règlements soumis à l'approbation du ministre des finances doivent être accompagnés de l'avis du contrôleur des dépenses engagées. Pour assurer une bonne répartition des crédits d'un même chapitre, le contrôleur donne son avis sur le projet d'arrêté de répartition par article et paragraphe des crédits votés, ainsi que sur les modifications qui viendraient à être ultérieurement apportées à cet arrêté. Enfin l'article 8 *in fine* exige le visa du contrôleur non seulement sur les états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer, comme le demande la loi du 31 mars 1903 (art. 53, § 3), mais aussi sur les états de restes à payer eux-mêmes. Cette vérification diminuera certainement le nombre des virements d'un exercice à un autre.

Dans sa dernière partie, le projet de la sous-commission

règle la comptabilité des dépenses engagées. Les articles 9 à 16 sont une reproduction souvent textuelle des articles 5 à 10 du décret de 1893. Le contrôleur tient toujours dans les formes déjà déterminées en 1893, un journal, un carnet des dépenses engagées et un carnet des dépenses portant sur plusieurs exercices consécutifs.

Les articles 16, 17 et 18 combleront une grande lacune du décret de 1893. Ce décret n'organise que le contrôle des dépenses faites par les ministres. Tant qu'il porte sur les ordonnances directes, le contrôle est complet par lui-même, puisque les opérations successives à l'engagement se terminent à l'ordonnancement de la dépense. Il n'en est pas de même pour les dépenses déléguées. Ici le principe de la dépense est seul admis par le ministre, mais le contrôle de l'engagement de dépense, qui donnera lieu globalement à l'émission d'une ordonnance de délégation, n'est pas suffisant. Ce qu'il faut surtout surveiller, c'est l'emploi que les chefs des services extérieurs, les ordonnateurs secondaires feront des crédits mis à leur disposition. De plus lorsqu'un crédit a été réparti entre plusieurs services, on ne peut reporter de l'un à l'autre les crédits non utilisés qu'en en surveillant l'emploi. C'est ce contrôle que le décret de 1893 laisse de côté; il résulte de cette omission de grandes inexactitudes dans la comptabilité des dépenses engagées. La sous-commission comprit la nécessité d'y porter remède et ses travaux donnèrent lieu à la rédaction des articles 16, 17 et 18 de son projet.

D'après l'article 16, tout service ayant la gestion des

crédits budgétaires doit tenir un carnet des dépenses engagées dans la même forme que celui du contrôleur du ministère.

Pour permettre au contrôleur des dépenses engagées d'apporter la plus grande exactitude possible dans la tenue de ses comptes, chaque service doit lui fournir, le 25 janvier au plus tard, un relevé par chapitre, article et paragraphe, des dépenses éventuelles obligatoires, considérées comme engagées dès le début de l'exercice, et des dépenses que les chefs des services extérieurs sont autorisés à engager directement sans en référer à l'administration centrale. Ce relevé fournira au contrôleur les renseignements nécessaires à son carnet des dépenses engagées. Enfin l'article 18 prévoit la production mensuelle au contrôle des dépenses engagées d'un état destiné à permettre de compléter ou de modifier le carnet des dépenses engagées. Cet état fera ressortir par chapitre, article et paragraphe : 1° le montant des crédits, — 2° le montant total des engagements autorisés, — 3° l'évaluation des dépenses restant à engager sur le budget en cour d'exécution, — 4° les excédents ou dépassements de crédits à prévoir en fin d'exercice. Le contrôleur pourra donc ainsi se rendre compte de la marche financière des services intéressés.

Les travaux de cette sous-commission seraient peut-être, comme tant d'autres, restés inutilisés. Tout le monde réclamait l'organisation d'un contrôle effectif, mais aucun

administrateur ne voulait se prêter à cette réorganisation. Les scandales qui éclatèrent en 1910 au ministère des Affaires Etrangères appelèrent l'attention du gouvernement, et le décidèrent à proposer au Parlement quelques améliorations au système de 1893.

Au lieu de refondre en un seul texte la législation du contrôle des engagements de dépenses, le ministre des finances préféra conserver les textes en vigueur en utilisant les travaux de la sous-commission pour les compléter. D'ailleurs en agissant ainsi, le gouvernement gagnait du temps et paraît au plus pressé : il ne demandait au législateur, toujours lent à prendre une décision, que de sanctionner les points les plus importants, auxquels il était très urgent d'apporter une réforme, se réservant de les compléter, au moyen de décrets, par telles mesures utiles mais d'une importance un peu plus secondaire.

Le projet de budget de 1911 contenait trois articles destinés à renforcer le contrôle des dépenses engagées ; ces dispositions furent renforcées à la Chambre des députés par un amendement de M. Reinach, au Sénat par le rapporteur général du budget, M. Gauthier.

D'après l'article 80 du projet du budget : « Dans chaque département ministériel, les observations des contrôleurs des dépenses engagées porteront sur l'imputation des dépenses soumises à leur visa, sur la disponibilité des crédits, sur l'exactitude de l'évaluation, sur l'application en matière financière des lois et règlements, sur l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres, et enfin

sur les conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les budgets d'autres départements ministériels. »

Cet article était donc la reproduction de l'article 6 § 2 du projet de la sous-commission. M. Reinach jugea utile de bien marquer, comme le faisait le § 1^{er} de cet article 6, que le contrôleur des dépenses engagées devait, dans chaque ministère, représenter le ministre des finances. Il proposait, dans son amendement, de rappeler par une mention spéciale les dispositions de l'article 53 de la loi du 31 mars 1903. Aux termes de cet amendement : « En cas de désaccord avec le département ministériel auquel il est attaché, le contrôleur des dépenses engagées en réfère au ministre des finances. »

« Un contrôleur consciencieux, disait M. Reinach (1), qui a le sentiment du devoir, qui veut faire tout son devoir, se trouve en désaccord avec le chef du département ministériel auquel il est attaché. Qu'é deviendront ses observations, si vous ne lui donnez pas le droit, en désaccord, d'en référer à celui des ministres qui, par sa fonction même, est le gardien des intérêts du Trésor ? »

Les articles 81 et 82 du projet de budget étaient aussi empruntés au projet de la sous-commission.

Article 81 : « Les contrôleurs des dépenses engagées ont droit à la communication de toutes les pièces justifica-

(1) *J. Off.*, Ch., Débats, 2^e séance du 11 avril 1914, p. 1973, col. 3.

tives des engagements de dépense et de l'emploi des crédits. Ils peuvent notamment se faire représenter les états de liquidation et les demandes d'ordonnancement. »

Article 82 : « Les projets de budget et tous les projets de loi, de décret ou de règlement soumis à l'approbation du ministre des finances doivent être accompagnés de l'avis du contrôleur des dépenses engagées. — Le contrôleur vise les états de restes à payer en fin d'exercice. »

M. Reinach fit insérer deux articles tendant à assurer le contrôle administratif de l'exécution des budgets. L'un d'eux fait intervenir le contrôleur des dépenses engagées.

Article 82 *ter* : « Chaque année, le contrôleur des dépenses engagées d'une part, le corps de contrôle d'autre part, établissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé, exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Ces rapports, ainsi que les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées, sont communiqués par chacun des départements ministériels au ministre des finances. »

Cette disposition permettra aux ministres de trouver, dans les observations et les critiques présentées, de nombreuses indications au sujet des pratiques administratives à réformer et des simplifications ou améliorations à réaliser.

Le ministre des finances, par une note insérée dans le rapport général de la Commission des finances (1), indi-

(1) *J. Off.*, Sénat, 30 mai 1911, annexe n° 174, p. 347.

quait d'une façon très nette et très précise la portée des dispositions contenues dans les articles 80, 81 et 82 votés par la Chambre des députés (170, 171 et 172 du projet présenté au Sénat) et synthétisait parfaitement le système de contrôle tel qu'il fonctionne actuellement :

« L'article 170 confirme législativement les pouvoirs donnés au contrôleur (par le décret de 1893), mais en les augmentant : il ne suffit plus que les crédits soient disponibles ou que les calculs matériels soient mathématiquement exacts. Après cette première vérification, le contrôleur pourra discuter le mode même des évaluations et les principes sur lesquels reposent les calculs ; il pourra soumettre au ministre telles observations qu'il conviendra au sujet de l'imprécision des données ou de l'insuffisante rigueur des raisonnements ; il s'assurera également non seulement qu'il y a des crédits disponibles, mais encore que ces crédits sont bien affectés à la mesure envisagée et que celle-ci n'est pas en désaccord avec le vote des Chambres ou avec les indications fournies par les rapporteurs. Enfin il peut arriver que certaines mesures aient des répercussions en dehors du département ministériel qu'elles concernent et soient susceptibles de provoquer des revendications de la part d'autres administrations : le contrôleur des dépenses engagées, qui représente le ministre des finances aussi bien que le ministre près de qui il est détaché, formulera son avis et ses observations sur ces conséquences possibles, et, dans le cas où il y

aurait désaccord avec le ministre qui propose la mesure, il en sera référé au ministre des finances.

» Désormais donc le contrôleur ne se préoccupera pas seulement de la possibilité de pourvoir immédiatement aux propositions des services. Son examen portera également sur l'objet même de la dépense, sur sa conformité avec les votes du Parlement et sur ses répercussions financières.

» Mais il ne suffit pas que les propositions d'engagement de dépenses soient absolument régulières, il faut que ces engagements s'exécutent conformément aux propositions soumises au visa du contrôleur. D'où la nécessité pour ce dernier d'avoir communication des pièces de dépenses, des états de liquidation et des demandes d'ordonnancement auxquelles ces documents sont annexés. Il pourra de cette façon acquérir la certitude qu'aucun engagement n'a échappé à son visa et qu'aucun engagement visé par lui n'a été modifié par la suite à son insu. Tel est l'objet de l'article 171.

» Mais pour assurer, au moins dans la limite où il le peut, la conformité des engagements avec les autorisations parlementaires, il importe que le contrôleur ait suivi le budget depuis sa préparation jusqu'à son vote. L'article 172 exige, en conséquence, que le projet de budget soit porté à sa connaissance et qu'il en fasse une étude qu'il résumera dans un avis transmis au ministère des finances. Si, plus tard, il est appelé conformément à l'article 39 de la loi du 26 décembre 1908, à formuler un avis sur les

demandes de crédits supplémentaires, cet avis sera plus complet et mieux éclairé parce qu'il saura sur quelles bases le crédit primitif a été établi et sur quels articles du même chapitre des économies sont devenues possibles. De même lorsqu'un projet de décret ou de règlement sera transmis au ministre des finances, le contrôleur sera à même d'apprécier si le texte répond bien aux intentions qu'ont eues les services en inscrivant les crédits au projet de budget ou les commissions parlementaires en en proposant l'ouverture. Enfin le second paragraphe de l'article 172 tend à combler une lacune de l'article 53 de la loi de finances du 31 mars 1903.

» D'après cet article, les états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer d'un exercice doivent, préalablement à toute demande de crédits spéciaux, être visés par le contrôleur des dépenses engagées, qui vérifie notamment l'exactitude de l'imputation; mais aucune mention n'est faite de l'état général des restes à payer dressé à la clôture de chaque exercice; des erreurs, des omissions ou des doubles emplois sont possibles. Désormais, en vertu du second paragraphe de l'article 172, cet état de restes sera visé par le contrôleur qui exercera ainsi un droit d'observation et de surveillance sur toutes les créances restées impayées au 30 avril de la deuxième année de l'exercice; il pourra s'assurer si ces créances correspondent toutes à des engagements visés par lui. »

Le Sénat tint lui aussi à renforcer le contrôle des dépenses engagées. Par suite de la liberté laissée jusqu'ici

aux ministres pour le choix des contrôleurs, il arrive parfois, comme aux Affaires Étrangères, que ceux-ci sont en même temps ordonnateurs de dépenses. M. Poincaré signale dans son rapport sur le ministère des Affaires Étrangères que, dans ce département on a organisé en 1910 une direction « dans laquelle se sont trouvés centralisés les services les plus divers et même les plus contradictoires : contrôle des dépenses engagées, direction de la comptabilité, service de l'agent comptable des chancelleries diplomatiques et consulaires. L'administration, le contrôle, la comptabilité ont été ainsi réunis dans les mêmes mains. Il était aisé, sinon de pressentir tous les dangers, du moins de constater tous les inconvénients d'une organisation aussi paradoxale. Lorsque la Chambre a réclamé, avec raison, l'institution du contrôle des dépenses engagées dans tous les départements ministériels, c'était pour qu'une surveillance constante et effective pût s'exercer sur les conséquences financières de l'action administrative. Si celui qui engage la dépense est aussi celui qui contrôle l'engagement, et si, par surcroît, il est le chef des agents comptables, les attributions les plus incompatibles sont arbitrairement confondues, la surveillance est illusoire, les abus deviennent faciles et ils se multiplient facilement (1). » Cette confusion d'attributions, déjà signalée par M. Pradon, enlève au contrôle toute sa valeur. Il n'est pas admissible

(1) Budget de l'exercice 1911, Sénat, annexe n° 165; *J. Off.*, Doc. p. 610.

que des fonctionnaires puissent être appelés à contrôler leur propre service. L'article 147 § 1^{er} de la loi de finances du 13 juillet 1911, dû à la commission des finances, spécifie que les contrôleurs des dépenses engagées ne pourront être chargés d'aucun service comportant engagement ou liquidation des dépenses.

La commission des finances estima en outre que pour assurer un contrôle efficace, il importait que le contrôleur pût se rendre compte que tous les engagements ont été soumis à son visa et que, de plus, les décisions prises ont été exécutées dans les conditions prévues. A quoi servirait un contrôle préventif, si les ministres avaient la faculté, après cette vérification, d'agir à leur guise, de reprendre dans leur forme irrégulière les projets pour lesquels le service du contrôle a cru devoir refuser son visa? Pour assurer l'universalité du contrôle, le Sénat décida que toutes les ordonnances de paiement et de délégation seraient soumises au visa des contrôleurs. Tandis que la commission des finances voulait seulement que le contrôleur *pût* voir les ordonnances, s'il le jugeait utile, le Sénat lui en fit une obligation : peut-être est-ce là surcharger un peu le service.

A la suite de ces discussions sur le renforcement du contrôle préventif des engagements de dépenses, quatre articles furent insérés dans la loi de finances du 31 juillet 1911.

Art. 147 : « Les contrôleurs des dépenses engagées ne

peuvent être chargés d'aucun service comportant engagement ou liquidation des dépenses.

» Lorsque les propositions d'engagement sont soumises à leur visa, ils les examinent au point de vue de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation, de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les budgets d'autres départements ministériels. Si les mesures proposées lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur refuse son visa.

» En cas de désaccord avec le département ministériel auquel il est attaché, le contrôleur des dépenses en réfère au ministre des finances. »

Art. 148 : « Les contrôleurs des dépenses engagées donnent leur avis sur les projets de décrets, d'arrêtés ou de décisions soumis au contreseing du ministre des finances.

» Ils reçoivent communication de toutes les pièces justificatives des engagements de dépenses et de l'emploi des crédits, y compris les états de liquidation et les demandes d'ordonnancement. Ils visent les ordonnances de délégation et de paiement. »

Art. 149 : « Est modifiée comme il suit la dernière phrase de l'article 53 de la loi du 31 mars 1903 ;

« L'état nominatif des créances restant à payer en fin d'exercice est visé par le contrôleur des dépenses engagées

qui vérifie notamment l'exactitude de l'imputation de la dépense. Il en est de même des états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer, lesquels sont visés et vérifiés préalablement à toute demande de crédits spéciaux. »

Art. 151 : « Chaque année, le contrôleur des dépenses engagées, d'une part, le corps de contrôle, d'autre part, établissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Ces rapports ainsi que les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées sont communiqués par chacun des départements ministériels au ministre des finances. »

Ces dispositions ont été complétées par un décret en date du 31 août 1911 qui organise des réunions périodiques des contrôleurs des dépenses engagées. « Il est indispensable, écrit le ministre des finances dans le rapport qui précède ce décret, d'établir entre ces fonctionnaires une communauté de vues et de méthode. Il serait en effet regrettable, à tous égards, qu'une divergence d'interprétation fit admettre sans observations dans un ministère des errements qui seraient critiqués dans un autre. » Cette unité de vues et de doctrine, on l'obtiendra par des réunions périodiques, trimestrielles au moins, au ministère des finances, des contrôleurs (art. 1^{er}). En donnant au Directeur général de la Comptabilité publique la présidence de ces réunions, le gouvernement souligne la suprématie

que le ministre des finances doit en matière financière avoir sur ses collègues. Les contrôleurs pourront « obtenir l'assurance constante que le contrôle assuré par eux sous leur responsabilité reste en complet accord avec celui de l'administration qui a la mission supérieure de veiller à l'application des principes et des règlements budgétaires. » Un décret du 31 mai 1911 a institué une commission permanente chargée de suivre les référés adressés aux différents ministres par le Premier Président de la Cour des Comptes, ainsi que les observations insérées au rapport public. Cette commission étant présidée par le Directeur adjoint de la Comptabilité publique, il y a tout lieu de penser qu'il s'opérera entre les deux commissions un échange de vues et de renseignements, qui facilitera leurs missions.

Aux termes de l'article 2 du décret, « la commission des contrôleurs recherche et propose les mesures propres à assurer d'une façon exacte et uniforme l'application des diverses dispositions législatives, qui concernent le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées, notamment des articles 147 et 148 de la loi du 13 juillet 1911.

» Elle examine les affaires dont les contrôleurs ont eu à connaître individuellement et sur la solution desquelles ils ont été en désaccord avec les départements ministériels. Elle étudie les questions se rattachant au contrôle des dépenses engagées, dont elle est saisie par ses membres,

et d'une manière générale, toutes celles sur lesquelles le ministre de finances provoque son avis (1). »

La loi de 1911 était à peine votée que déjà M. Leroy-Beaulieu déposait sur le bureau de la Chambre une proposition de loi tendant à organiser le contrôle préventif des dépenses (2). M. Leroy-Beaulieu demande le maintien et l'extension même des attributions des contrôleurs des dépenses engagées, en rendant ces fonctionnaires aussi indépendants que possible.

En cas de conflit et d'appel du contrôleur au ministre des finances, la décision ministérielle incriminée, serait soumise, avant exécution, au visa du Conseil des ministres qui déciderait. Jusqu'ici le projet est acceptable car il ne fait intervenir que le pouvoir exécutif; il n'en est plus de même ensuite : il mêle, en effet, au contrôle préventif et la Cour des Comptes et le Parlement. Les propositions de dépenses, pour lesquelles il aurait été nécessaire d'instituer un débat au Conseil des ministres, seraient soumises au visa et à l'enregistrement de la Cour des Comptes, qui devrait se refuser à cette formalité lorsque les dépenses prévues seraient supérieures aux sommes restant dispo-

(1) Le décret de 1893 ne fut contresigné que par le ministre des finances. Le décret du 31 août 1911 l'a été au contraire par tous les ministres, ce qui paraît indiquer, de la part du gouvernement, la ferme volonté de voir rigoureusement appliquée la réforme de la loi de finances de 1911.

(2) Ch., 7 juillet 1911, annexe n° 1140.

nibles sur le crédit. Toutefois dans les cas d'absolue nécessité et d'urgence, la Cour devrait procéder à l'enregistrement sous réserves, en informant de cette particularité les présidents des Chambres.

Les inconvénients et les dangers présentés par l'intervention de la Cour des Comptes et des Chambres au contrôle préventif, ne rendent acceptable que la première partie de la proposition Leroy-Beaulieu.

CONCLUSION

Insuffisance de la législation de 1911

Nécessité de la compléter

Les dernières dispositions législatives sont encore de date trop récente pour qu'il puisse être formulé un jugement, basé sur leurs résultats. Il semble cependant que, malgré les progrès évidents réalisés, ce ne soit là qu'un « minimum de contrôle », comme le déclarait M. Reinach, et que plusieurs améliorations soient encore désirables et réalisables.

Le système de 1911 contient encore quelques lacunes qu'il serait utile de faire disparaître. Les contrôleurs donnent leur avis sur les projets de décret ou d'arrêté soumis au contreseing du ministre des finances ; il serait logique de les consulter aussi pour les projets de loi soumis au même contreseing. C'est en effet souvent par voie législative que sont engagées les dépenses les plus considérables.

De même qu'en vertu de l'article 39 de la loi du 26 décembre 1908, les contrôleurs examinent les demandes de crédits supplémentaires, de même il faudrait étendre leur examen au projet de budget. Ce serait là le meilleur moyen de leur permettre d'exercer efficacement leur vérification au point de vue de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres.

Ces idées avaient été adoptées par la Commission du budget et votées par la Chambre des députés, mais le Sénat les a repoussées, pour éviter un empiétement sur les prérogatives ministérielles.

Il y aurait aussi grand intérêt à étendre le contrôle préventif aux dépenses engagées sur crédits délégués. Cette mesure pourrait d'ailleurs être obtenue et réglée par un décret; c'est ce que prévoyait la sous-commission de 1909.

L'article 147 de la loi de 1911 accroit les attributions des contrôleurs et leur indépendance par rapport aux ministres dont ils surveillent l'administration financière. Cet article, complété par le décret du 31 août 1911, marque bien la prépondérance que le ministre du Trésor doit avoir sur ses collègues, par le contrôle des finances publiques. L'amélioration n'est pas encore suffisante : il faudrait confier le contrôle des engagements de dépenses à des agents relevant uniquement du ministre des finances.

A la séance du 12 juin 1911, le rapporteur général du budget au Sénat, M. Gauthier, réclamait de nouveau pour le ministre des finances le titre et les prérogatives de

contrôleur général des finances. « Dans cette tâche d'assainissement budgétaire, il est incontestable, Monsieur le Ministre, que les contrôleurs des dépenses engagées doivent être vos premiers collaborateurs ; ils doivent être vos délégués directs, vos représentants attitrés, quelque chose comme d'autres vous-même, qui, en votre nom et sous votre responsabilité, surveillent la bonne et régulière exécution des divers budgets.

» Mais, pour que le contrôle soit efficace, pour qu'il réponde à une réalité, il faut, de toute rigueur, que le contrôle des dépenses engagées soit indépendant des ministres auprès desquels les contrôleurs sont délégués ; il faut qu'ils ne puissent recevoir d'eux ni avancement, ni distinction honorifique, ni avantages d'aucune sorte. Vous seul, Monsieur le Ministre des finances, avez qualité pour apprécier l'excellence des services rendus et pour les récompenser selon leur valeur. »

Choisis exclusivement parmi les agents du ministère des finances, les contrôleurs trouveraient dans leur indépendance une autorité incontestable pour formuler leurs observations. En leur confiant en même temps, dans chaque ministère, la direction du service de la comptabilité, on aurait la certitude qu'aucune proposition de dépense ne pourrait échapper à leur contrôle. Naturellement, il faudrait exiger strictement l'application de l'article 147 § 1^{er} de la loi de 1911 : « Les contrôleurs des dépenses engagées ne peuvent être chargés d'aucun service comportant engagement ou liquidation des dépenses. »

Il faudrait spécifier que les contrôleurs des dépenses engagées, en même temps chefs de la comptabilité, ne pourraient liquider ou ordonnancer aucune dépense. Le danger de l'auto-contrôle serait ainsi évité; il n'y aurait plus à craindre que les contrôleurs, agents exclusifs du ministère des finances, prennent la défense des prérogatives des services contrôlés et non celle des intérêts du Trésor.

Pour faire rendre au contrôle ainsi organisé son maximum d'effet utile, il serait nécessaire de créer au ministère des finances un service central, dirigeant les contrôleurs dans leur vérification, coordonnant leurs efforts, et rendant possible le remplacement des contrôleurs en cas d'absence ou de congé. La commission des contrôleurs, instituée par le décret du 31 août 1911, est sans doute un acheminement vers le comité central du contrôle.

En 1899, M. Boudenoot préconisait la création d'un conseil de contrôle composé d'inspecteurs des finances détachés dans chaque ministère (1). Il y aurait, disait-il, grand intérêt « à posséder au ministère des finances, un organe chargé de suivre, dans chaque département ministériel, la façon dont les crédits sont d'abord demandés, puis engagés, enfin utilisés, et de veiller à ce qu'aucune dépense ne soit irrégulièrement engagée, à ce que les économies indiquées comme possibles soient

(1) Ch., 1899, annexe n° 1158, p. 52

effectuées et à ce que les réformes administratives réclamées par les Chambres soient réalisées par les départements ministériels qu'elles concernent. »

Dans son rapport au Sénat sur le budget de 1907, M. Gauthier reprenait cette proposition, signalée aussi en 1903 par M. Thomson.

Il ne suffit pas d'ailleurs de garantir complètement l'indépendance des contrôleurs des dépenses engagées ; il faut encore leur donner le moyen de mettre en œuvre leur indépendance et assurer à leurs observations la suite qu'il convient. Les règles les plus strictes et les plus claires risquent fort de n'être que de vaines formules si aucune sanction n'en assure l'application. La loi de 1911 décide seulement qu'en cas d'irrégularité, le contrôleur refusera son visa et en informera le ministre des finances et le ministre intéressé. L'autorité politique du ministre des finances sera donc en dernière analyse la seule barrière opposée aux irrégularités des ordonnateurs. Le ministre des finances résistera efficacement si sa compétence technique est universellement reconnue. Mais à cette seule intervention du ministre des finances, d'une efficacité peut-être problématique, il serait préférable de superposer une autorité, dont les décisions autorisées pourraient vaincre les dernières résistances des ministres. En ce sens, une sanction du contrôle avait été proposée et votée par le Sénat le 25 janvier 1907 : « Aucune mesure susceptible d'augmenter directement ou indirectement les charges de l'État ne peut être prise par un ministre qu'après avoir

été communiquée au contrôleur des dépenses engagées. Si le ministre croit devoir passer outre à l'avis du contrôleur, celui-ci est tenu, sous sa responsabilité, d'en aviser immédiatement le ministre des finances ; en ce cas, la décision ministérielle doit faire, avant exécution, l'objet d'une délibération du Conseil des ministres. »

C'est une disposition reprise par M. Leroy-Beaulieu dans sa proposition. Le Conseil des ministres constituerait ainsi une juridiction d'appel, ou plutôt une sorte de tiers-expert dans le conflit entre le ministre des finances et le ministre intéressé. Il paraît vraisemblable que le ministre ordonnateur ne résisterait que dans des cas très graves, très urgents, à la décision du Conseil des ministres. Il est certain en effet que l'on ne peut songer à donner au Conseil des ministres un droit de veto absolument prohibitif, qui annihilerait la liberté d'action des ministres et supprimerait leur responsabilité. Il y a des circonstances impérieuses où le ministre doit pouvoir, quoiqu'il y ait irrégularité, engager des dépenses. Aucun reproche ne peut être adressé aux ministres qui engagèrent sans crédits préalables les dépenses nécessitées par des incidents d'une gravité exceptionnelle, comme le furent ceux de Fachoda, ceux d'Algésiras et ceux plus récents du Maroc. L'obligation absolue pour les ministres d'attendre le vote des crédits, le moindre retard apporté au renforcement de la défense nationale eussent pu avoir de graves conséquences pour la sécurité du pays.

Quant aux menues irrégularités, celles qui ne peuvent

être expliquées par des raisons de force majeure, le ministre des finances aura une dernière ressource pour vaincre l'obstination du ministre contrevenant. Il pourra le prévenir que s'il persiste dans son acte illégal, ou tout au moins irrégulier, il fera application des articles 90 et 91 § 4 du décret de 1862, qui l'autorisent à fermer les caisses du Trésor, et à suspendre le paiement, malgré toute réquisition, en cas de non disponibilité de crédits (1).

En définitive, le contrôle préventif organisé par les lois de 1890 à 1911 est satisfaisant en lui-même. Il serait presque parfait si l'indépendance des contrôleurs était assurée par leur rattachement complet au ministère des finances, en un mot si le ministre des finances était un contrôleur général des finances.

Cette organisation du contrôle des engagements de dépenses, désirable en théorie, est, en l'état actuel de nos mœurs politiques, difficilement réalisable. Le ministre des finances, vérificateur des projets de dépenses et armé

(1) Décret du 31 mai 1862, article 90 : Le ministre des finances pourvoit à ce que toute ordonnance et tout mandat, qui n'excèdent pas la limite du crédit sur lequel ils doivent être imputés, soient acquittés..... (Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 14).

Article 91, § 4. — S'il se produisait des réquisitions ayant pour effet, soit de faire acquitter une dépense sans disponibilité de crédit chez le payeur....., le comptable, avant d'y obtempérer, devrait en référer au ministre des finances, qui se concerterait immédiatement avec le ministre du département auquel appartient la dépense (Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 15).

d'un droit de veto, domine incontestablement ses collègues. Cette prééminence n'est possible qu'autant que le régime politique permet de l'accepter sans récriminations. Tous les ministres ont jusqu'à présent veillé avec un soin jaloux au maintien de leur égalité constitutionnelle. Faut-il voir dans le contreseing donné par tous les ministres au décret du 31 août 1911 un indice d'abandon de cette prétention ? C'est possible. Toutefois il est certain qu'un contrôle préventif idéal des engagements de dépenses ne pourra jamais fonctionner en France tant que le ministre des finances ne sera avant tout qu'un homme politique ; ses collègues ne voudront jamais reconnaître explicitement sa suprématie. C'est une grave erreur et un grand tort, car, dit M. le procureur général Renaud, « dans un État où le régime républicain fait loi, on ne s'amoindrit jamais, lorsque de soi-même, volontairement et librement, on s'impose une règle et une discipline tutélaires dans l'intérêt du pays. »

Vu :

Le Président de la thèse,
H. BERTHÉLEMY.

Vu :

Le Doyen,
P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
Pour le Vice-Recteur
L'Inspecteur de l'Académie,
J. LAMIRAND.

TABLE DES MATIÈRES

PAGES

INTRODUCTION

Le contrôle préventif des engagements de dépenses....	1
---	---

PREMIÈRE PARTIE

Le contrôle de l'exécution du budget.....	7
---	---

CHAPITRE I. — LE CONTRÔLE DES COMPTABLES.....	10
---	----

CHAPITRE II. — LE CONTRÔLE DES ORDONNATEURS.....	18
--	----

<i>Section I.</i> — Contrôle de l'ordonnancement.....	20
---	----

<i>Section II.</i> — Contrôle répressif exercé par la Cour des Comptes.....	24
---	----

<i>Section III.</i> — Contrôle exercé par le Parlement. — La loi des comptes.....	42
---	----

DEUXIÈME PARTIE

Des différents systèmes de contrôle préventif.....	53
--	----

CHAPITRE I. — CONTRÔLE DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES CONFIE A UNE COMMISSION PARLEMENTAIRE.....	64
---	----

CHAPITRE II. — CONTRÔLE PRÉVENTIF CONFIE A LA COUR DES COMPTES.....	68
---	----

CHAPITRE III. — LE CONTRÔLE DU BUDGET EN ITALIE. — CONTRÔLE DE LA COUR DES COMPTES.....	74
---	----

CHAPITRE IV. — LE CONTRÔLE DU BUDGET EN BELGIQUE. — CONTRÔLE DE LA COUR DES COMPTES.	93
CHAPITRE V. — LE CONTRÔLE PRÉVENTIF EXERCÉ PAR LA COUR DES COMPTES DANS DIVERS PAYS.	106
§ 1. — Hollande.	106
§ 2. — Luxembourg.	107
§ 3. — Turquie.	109
CHAPITRE VI. — CONTRÔLE PRÉVENTIF EXERCÉ PAR LE POUVOIR EXÉCUTIF.	111
CHAPITRE VII. — LE CONTRÔLE DU BUDGET EN ANGLETERRE. — CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE POUVOIR EXÉCUTIF.	119
TROISIÈME PARTIE	
Le contrôle préventif en France.	135
CHAPITRE I. — LE CONTRÔLE PRÉVENTIF AVANT 1890.	137
CHAPITRE II. — LE CONTRÔLE PRÉVENTIF DE 1890 A 1911.	143
<i>Section I.</i> — Le contrôleur des dépenses engagées.	145
<i>Section II.</i> — Attributions du contrôleur des dépenses engagées.	152
<i>Section III.</i> — La comptabilité des dépenses engagées.	157
<i>Section IV.</i> — Le ministre des finances et le contrôle des dépenses engagées.	162
<i>Section V.</i> — Le Parlement et le contrôle des dépenses engagées.	167
CHAPITRE III. — LE CONTRÔLE PRÉVENTIF DEPUIS 1911.	169
CONCLUSION	
Insuffisance de la législation de 1911. — Nécessité de la compléter.	195

ERRATA

PAGES

- 27 Note 1, ligne 3, *lire* : les états sommaires de débets
50 Ligne 15, *lire* : mais les actes qu'ils ne connaissent pas
55 Note 1, ligne 1, *lire* : « la Cour des Comptes italienne »
63 Ligne 8, *lire* : la responsabilité ministérielle, si les pro-
cédés
64 Ligne 7, *lire* : sous-commissions
75 Ligne 2, *lire* : sur toutes les lettres patentes du Roi et
103 Ligne 6, *lire* : qui demande les explications nécessaires
103 Ligne 10, *lire* : qui détruisent
105 Ligne 7, *lire* : protectionnisme
128 Ligne 11, *lire* : ou mouvements de fonds.
129 Note 1, ligne 1, *lire* : lors de la conquête de l'Angle-
terre,
145 Note 1, ligne 2, *lire* : législatives
164 Ligne 21, *lire* : L'article 53
175 Ligne 25, *lire* : des lois et règlements,
181 Ligne 20, *lire* : en cours d'exécution,
203 Table des matières, ligne 15. — Chapitre 1, *lire* : page 57.
-

